

Guía
Noviembre de 1999

es



Unión Europea
Fondos Estructurales

Guía de los Pactos Territoriales en favor del Empleo

2000-2006

Comisión Europea

**Unión Europea
Fondos Estructurales**

Guía de los Pactos Territoriales para el Empleo 2000-2006

Documento de los Servicios de la Comisión, noviembre de 1999

Comisión Europea

Índice

Sitio Internet de los Pactos Territoriales para el Empleo	4
Introducción: objetivos de la guía	5
I. Marco de la acción	7
A. Estrategia Europea para el Empleo	7
B. Los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales	7
1. Estructura general	7
2. Disposiciones específicas	9
II. Orientaciones	11
A. Principios comunes	11
1. Inscripción en el marco político de referencia de la política nacional de empleo	11
2. Base territorial de la programación	11
3. Importancia de la asistencia técnica	13
B. Contenido de la programación	13
1. Promoción de las acciones positivas en favor de las mujeres	14
2. Desarrollo de la adaptabilidad de la mano de obra	14
3. Mejora de la empleabilidad	15
4. Fomento del espíritu de empresa	15
5. Apoyo a la multifuncionalidad del mundo rural	17
III. Principios básicos del planteamiento	19
A. Elementos definitorios	19
1. Contexto: Razones de los Pactos Territoriales para el Empleo	19
2. Objetivo de los Pactos Territoriales para el Empleo: aplicar medidas que sirvan de modelo	19
3. Criterios de la Comisión	19
4. Dónde puede fomentarse un Pacto Territorial para el Empleo?	19
5. Quién debe participar en el proceso de reflexión para formalizar un Pacto Territorial para el Empleo?	19
6. Cómo promover un Pacto Territorial para el Empleo?	20
B. Preparación y aplicación del Pacto Territorial para el Empleo	20
1. Trabajos preparatorios	20
2. Contenido del Pacto Territorial para el Empleo	20
3. Naturaleza del Pacto	20

Sitio Internet de los Pactos Territoriales para el Empleo

La difusión de la información pertinente acerca de los planes de actuación de los Pactos Territoriales existentes y otros datos básicos será posible gracias a la apertura de un sitio Web en Internet (<http://info regio.cec.eu.int/pacts>). El sitio será una herramienta imprescindible para el intercambio de información y procurará diferentes servicios, tales como el acceso a los documentos relativos a las buenas prácticas, un foro de debate y conexiones con otros sitios Web que tratan temas europeos y de empleo.

Introducción: Objetivos de la guía

Desde la última gran reforma de los Fondos Estructurales de 1988, la Europa en la que vivimos y trabajamos ha cambiado de espectacularmente. Sólo en los cinco últimos años, hemos asistido a la realización del mercado único y de la unión monetaria, la continua expansión de la Unión, la consolidación de la mundialización de la economía y la rápida evolución tecnológica. Y ya se perfila en el horizonte una importante ampliación de la Unión.

Durante la pasada década también hemos sido testigos de considerables progresos en el ámbito de la cohesión económica y social, particularmente en lo que se refiere a la reducción de las diferencias de renta per cápita entre los Estados miembros.

Los efectos en la evolución del paro, si bien varían considerablemente de una región a otra, han demostrado ser globalmente insuficientes, por múltiples razones. Efectivamente, durante los últimos veinte años se ha incorporado al mercado de trabajo la generación del "baby-boom", lo que ha producido un aumento considerable de la oferta laboral, fundamentalmente en el grupo intermedio comprendido entre los 30 y los 49 años. La evolución demográfica, por un lado, y el aumento del índice de participación de la mujer, por otro, han supuesto una incorporación adicional al mercado laboral que no ha podido ser absorbida por la creación de empleo. Así por ejemplo, en la década de 1985-1995 la población activa de la Europa de los Doce aumentó en 9,4 millones de personas, lo que representó un crecimiento del orden del 7%. Dado que en dicho período únicamente se crearon 8,5 millones de empleos, la diferencia se añadió al índice de desempleo, que alcanzó nuevos récords, provocando un descenso de dicho índice del 5% aproximadamente, en comparación con 1973; esta situación desfavorable del mercado de trabajo obligó a muchos trabajadores a abandonar el mercado laboral.

La preocupante situación del empleo llevó a los Jefes de Estado y de Gobierno a incluir en el Tratado de Amsterdam un Título sobre el empleo que ha contribuido al rápido desarrollo de la Estrategia Europea para el Empleo.

Con la reciente revisión de los Reglamentos sobre los Fondos Estructurales, ya están preparadas todas las herramientas comunitarias para apoyar la aplicación de

nuevas estrategias de desarrollo económico y social dirigidas a favorecer la creación de empleo.

No obstante, es evidente que, tanto el nuevo contexto político e institucional, como la disponibilidad de recursos considerables, provenientes de los Fondos Estructurales, exigen la participación activa de los agentes regionales y locales si se desea alcanzar un máximo de eficacia.

Por todo ello, es cada vez más patente la importancia de incluir la dimensión territorial en la Estrategia Europea para el Empleo.

La propuesta de la Comisión de promover la aplicación de Pactos Territoriales para el Empleo debe interpretarse en el marco de este contexto y de la experiencia adquirida durante su fase de aplicación experimental.

Esta orientación de la Comisión coincide plenamente con la postura del Consejo y del Parlamento Europeo, que han decidido los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales.

El objeto de la presente guía es facilitar información acerca de las siguientes cuestiones:

1. los efectos de la aplicación del nuevo Título sobre el empleo en el Tratado de Amsterdam en las relaciones de los responsables nacionales con los agentes regionales y locales,
2. las nuevas disposiciones de los Reglamentos de los Fondos Estructurales dirigidas a apoyar los planteamientos locales de desarrollo y empleo y, en particular, las posibilidades que ofrecen en relación con los Pactos Territoriales para el Empleo.

Esta inclusión de una acción piloto¹ en el eje principal de los Fondos Estructurales, en donde estará integrada a partir de ahora, se justifica fundamentalmente por los resultados positivos alcanzados en lo que se refiere a la reorientación de la programación en los años 1998 y 1999 durante los cuales se asignó un importe total de 1600 millones de euros para apoyar los planes de actuación de los 89 Pactos lanzados en 1997.

La inclusión de este tipo de acción de desarrollo local y empleo en las intervenciones estructurales constituye una de las innovaciones de los Reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006.

1. Véase el documento de la Comisión "89 asociaciones locales se enfrentan al reto del desempleo", octubre de 1999

La guía presenta este marco reglamentario y político, acompañado de las orientaciones operativas de la Comisión en relación con los Pactos Territoriales para el Empleo.

Al tiempo que señala la pertinencia de un apoyo integrado de los tres Fondos Estructurales a los Pactos Territoriales para el Empleo, la guía destaca los ejes prioritarios de intervención de cada uno de ellos.

Por último, la guía recuerda los principios básicos del planteamiento seguido por los Pactos Territoriales para el Empleo a la luz de los criterios fijados por la Comisión en 1977 en el momento de su lanzamiento.

Los servicios de la Comisión esperan que esta guía sea de utilidad para los agentes regionales y locales que deseen participar en la preparación y aplicación de un Pacto

Territorial para el Empleo, en un momento en que se inicia la fase activa de negociación de los futuros programas de los objetivos n°s 1, 2 y 3 para el período 2000-2006. En efecto, una de las consecuencias de la inclusión de los Pactos en el eje central de la programación es que éstos deberán figurar en los planes presentados por los Estados miembros.

Esta voluntad de la Comisión coincide plenamente con la expresada por el Comité de las Regiones en su dictamen de iniciativa de julio de 1999.

Los Pactos Territoriales deben inscribirse en esta nueva programación ya desde su período preparatorio y la Comisión espera que ocupen en ella un lugar preponderante.

I. Marco de la acción

A) Estrategia Europea para el Empleo

El Tratado de Amsterdam, ratificado en la actualidad por todos los Estados miembros, reconoce que el empleo es un problema común al conjunto de la Unión. Este reconocimiento promovió rápidamente una dinámica innovadora basada en el desarrollo de una estrategia común en favor del empleo y en el establecimiento de un proceso de seguimiento multilateral. A partir de ahora, los 15 Estados de la Unión operarán con arreglo a objetivos y métodos comunes, de conformidad con las líneas directrices para el empleo y los planes de actuación nacionales basados en los cuatro pilares siguientes:

- mejora de la capacidad de inserción profesional;
- desarrollo del espíritu de empresa;
- fomento de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores;
- fortalecimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Las directrices para las políticas de empleo de 1998 y de 1999 ya incluían disposiciones específicas que invitaban a los Estados miembros a aprovechar todas las fuentes potenciales de empleo, así como a favorecer las medidas destinadas a sacar el máximo provecho de las posibilidades ofrecidas por la creación de empleo a nivel local y por las nuevas actividades relacionadas con necesidades aún no satisfechas por el mercado.

Las propuestas de la Comisión relativas a las orientaciones para el año 2000², adoptadas el 8 de septiembre de 1999, refuerzan aún más estas disposiciones. Así la medida nº 12 contenida en el pilar "promover el espíritu de empresa" establece que los Estados miembros: "promoverán medidas para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo a nivel local, en la economía social y en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que los frenen. A este respecto, es preciso reconocer y apoyar de forma más decidida el papel especial y la responsabilidad de los interlocutores a escala regional o local, así como de los interlocutores sociales. Además, se deberá aprovechar plenamente el creciente papel de los servicios públicos de empleo en la identificación de las oportunidades de empleo locales y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales".

B) Los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales

Estos documentos, que pueden consultarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas³, contienen numerosas indicaciones útiles para la preparación y aplicación de los Pactos Territoriales para el Empleo. Tras una presentación de su estructura general, se presentan las principales disposiciones relativas a los Pactos Territoriales.

1. Estructura general

La estructura general de los Reglamentos tiende a reforzar la dimensión del empleo en las políticas estructurales, fundamentalmente a través de la participación local.

El Reglamento nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, define la función, los objetivos prioritarios y la organización de los cuatro Fondos Estructurales, las normas que les son aplicables y las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y coordinación, tanto entre sí como con los demás instrumentos financieros existentes.

El Reglamento precisa las distintas funciones en los ámbitos de la programación y la ejecución de las intervenciones. En este contexto, los Estados miembros y los diferentes agentes asumen mayores responsabilidad en la definición y ejecución de las intervenciones de los Fondos Estructurales. El Reglamento mejora la transparencia, el seguimiento, la evaluación y el control financiero y refuerza la participación de los interlocutores regiones y locales en la elaboración de la política estructural.

De conformidad con las directrices comunicadas por la Comisión Europea a los Estados miembros para la preparación de los programas⁴ del periodo 2000-2006, el planteamiento integrado de desarrollo o de reconversión debe reflejarse en los métodos de programación. Para ello, se recomienda definir estrategias que aumenten al máximo las sinergias entre los ejes prioritarios y las medidas, con el objetivo de alcanzar una visión coherente. Se trata, de alguna manera, de generalizar la experiencia obtenida a través de los Pactos. Esta experiencia propone perspectivas y medios para la actuación a medio plazo de las diferentes partes que

2. Las propuestas de la Comisión en relación con las directrices para el año 2000 y los planes de acción nacionales pueden consultarse en el sitio de Internet europa en la siguiente dirección: http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/ees_en.htm

3. DO L 161 de 26 de junio de 1999 y 213 de 13 de agosto de 1999, también disponibles en el sitio de Internet: <http://www.inforegio.cec.eu.int/intensidad> o importe de la ayuda.

4. COM (99) 344 final de 1 de julio de 1999.

intervienen en el desarrollo y en la cohesión social de un territorio concreto, incluida la escala subregional. También se recomienda a los Estados miembros que recurran a una cooperación descentralizada, eficaz y amplia para la definición, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones; la posible utilización de subvenciones globales debería aumentar la eficacia de esta disposición. Siempre que esta forma de intervención haya sido prevista desde el primer momento en los planes presentados por los Estados miembros, estos podrán decidir confiar la ejecución y la gestión de una parte de un programa operativo o de un documento único de programación a uno o varios intermediarios autorizados, incluidas las entidades locales, los organismos de ordenación regional y las organizaciones no gubernamentales.

Los recursos totales disponibles, en créditos de compromiso, para los Fondos Estructurales ascienden a 195.000 millones de euros para el período 2000-2006. La mayor parte de estos recursos se destinará a las regiones prioritarias de las intervenciones estructurales de la Unión, es decir, las zonas del objetivo nº 1.

• Regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1)

De conformidad con el Reglamento, el objetivo nº 1, financiado por los cuatro Fondos Estructurales, tiene por objetivo " *promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*", es decir, aquellas cuyo nivel de desarrollo, calculado a partir de los datos del PIB por habitante correspondientes a los tres últimos años disponibles, sea inferior al 75% de la media comunitaria.

Asimismo, se incluyen en el objetivo nº 1 los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, en su calidad de regiones ultraperiféricas que, al mismo tiempo, están por debajo del umbral del 75%; así como las zonas actualmente incluidas en el objetivo nº 6.

Las regiones actualmente incluidas en el objetivo nº 1 que no cumplan el criterio del 75% se beneficiarán de una ayuda transitoria decreciente durante un período de seis años, que podrá elevarse a siete en el caso de las zonas que cumplan los criterios del objetivo nº 2. La Comisión decidió el 1 de julio la lista de las zonas cubiertas por el objetivo nº 1, dentro del cumplimiento estricto de los criterios establecidos por el Reglamento.

Una parte significativa del presupuesto total de los Fondos Estructurales (69,7%) se asignará a las zonas del objetivo nº 1 e incluirá un 4,3% para apoyo transitorio (por un total de 135.900 millones de euros).

De conformidad con las directrices de la Comisión, la nueva programación deberá reforzar tanto las medidas dirigidas a aumentar la competitividad de las economías regionales como los planteamientos descentralizados de valorización de los puntos fuertes locales, en el marco de acciones integradas, que abarquen tanto la oferta como la demanda de empleo, siguiendo el ejemplo de los Pactos Territoriales. Paralelamente a las políticas macroeconómicas y de dotación de infraestructuras, es importante poner en práctica acciones de acompañamiento a nivel local, codo a codo con los agentes económicos. Los Pactos han contribuido al surgimiento de nuevos ámbitos de cooperación para la financiación de proyectos, por ejemplo, entre empresas o entre operadores públicos y privados. Conviene consolidar y reforzar estas operaciones ya que son generadoras de nuevas oportunidades de actividades y de empleo.

• Regiones o zonas en proceso de reconversión (objetivo nº 2)

El objetivo nº 2, financiado por el FEDER y el FSE, se dirige a " *apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales*". Estas zonas, que se enfrentan a transformaciones socioeconómicas, incluyen zonas industriales y de servicios, zonas rurales, zonas urbanas y zonas fuertemente dependientes de la pesca. La Sección de Garantía del FEOGA también contribuirá al desarrollo de las zonas rurales del objetivo nº 2.

La ayuda concedida al amparo del objetivo nº 2 beneficiará al 18% de la población europea. La Comisión efectuará un reparto de esta población total, limitando la reducción por Estado miembro a un máximo de un tercio de la población de las regiones actualmente subvencionables en virtud de los objetivos nos 2 y 5b). Las zonas actualmente cubiertas por los objetivos nos 2 y 5b) que dejen de estar incluidas en el nuevo objetivo nº 2 se beneficiarán de una ayuda decreciente del FEDER durante un período de seis años; al tiempo que también podrán estar incluidas en el objetivo nº 3. La Comisión, a propuesta de los Estados miembros y en estrecha concertación con estos, elaborará la lista de las zonas subvencionables por una duración de siete años, previo dictamen de los Comités consultivos afectados.

El 11,5% del presupuesto de los Fondos Estructurales se asignará al objetivo nº 2 e incluirá un 1,4% para apoyo transitorio (es decir, un total de 22.500 millones de euros).

La nueva programación regional única para el objetivo nº 2, cuyo objetivo es dar una respuesta a distintos problemas territoriales, tiene por objetivo favorecer el establecimiento de medidas descentralizadas respaldadas por la participación de agentes económicos y de territorios organizados. La ampliación de la cobertura geográfica a las zonas urbanas degradadas exigirá formas de intervención diferenciadas y acciones específicas, fundamentalmente de carácter incentivo. La capacidad de adaptación de los tejidos productivos locales a las nuevas exigencias económicas y de cooperación de los diferentes agentes será también un punto fundamental. El reconocimiento de los diferentes métodos aplicados por los Pactos Territoriales tendrá un efecto amplificador de sus acciones.

• **Apoyo a la adaptación y la modernización de las políticas y sistemas de educación, de formación y de empleo (objetivo nº 3)**

El objetivo nº 3 constituye el marco de referencia para el desarrollo de los recursos humanos en el conjunto del territorio de la Unión, así como el objetivo a través del cual el FSE contribuye a la adaptación y la modernización de la educación, la formación y el empleo, fuera de las regiones del objetivo nº 1.

En este contexto, el Reglamento del FSE apoya a los Estados miembros en la elaboración y aplicación de las orientaciones sobre el empleo con arreglo a la Estrategia Europea para el Empleo, que se refleja en los planes de acción nacionales. Por consiguiente, estos planes combinan la estrategia de empleo nacional y sus instrumentos de apoyo con las prioridades europeas de cohesión y de empleo.

El 12,3%, es decir, 24.052 millones de euros del presupuesto total de los Fondos Estructurales para el periodo 2000-2006, se destina a las intervenciones del FSE con arreglo al objetivo nº 3. Además, también se destinarán 2.847 millones de euros con cargo al FSE a la iniciativa comunitaria EQUAL.

En la estrategia de recursos humanos, hay que destacar tres elementos de especial importancia:

- un planteamiento principal relativo a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;
- el aprovechamiento del potencial de empleo de la sociedad de la información en beneficio del conjunto de la sociedad;

- el aumento de la contribución del FSE para promover el desarrollo local, por ejemplo a través de los Pactos Territoriales en favor del Empleo.

2. Disposiciones específicas

Disposiciones específicas relativas a los Pactos Territoriales:

• FSE

El nuevo Reglamento del FSE otorga una importancia particular a las actividades relativas al desarrollo local. Las referencias explícitas son las siguientes:

Apartado 2 del artículo 2: "*En los ámbitos políticos indicados en el apartado 1, el Fondo tendrá en cuenta los elementos siguientes: La necesidad de apoyar el desarrollo local, incluidas las iniciativas de empleo locales; y los pactos territoriales de empleo.*"

Apartado 2 del artículo 4: "*La programación de las intervenciones del Fondo dispondrá que un importe adecuado de los créditos del Fondo disponibles para la intervención en los objetivos nos 1 y 3 se destine, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (CE) nº 1260/99, para la distribución de pequeñas subvenciones con condiciones de acceso especiales para organizaciones no gubernamentales y partenariados locales. Los Estados miembros podrán elegir poner en práctica este apartado de conformidad con las disposiciones financieras contempladas en el apartado 6 del artículo 29 del Reglamento (CE) nº1260/1999*" (Reglamento General).

Por otra parte, la definición de una de las actividades subvencionables como "*el desarrollo de nuevas fuentes de empleo, incluido el sector de la economía social (sector terciario)*" (letra d) del apartado 1 del artículo 3), deberá impulsar a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos en este ámbito.

• FEDER

El nuevo Reglamento del FEDER menciona los Pactos Territoriales en su séptimo considerando:

"Considerando que el FEDER debe desempeñar una función especial en favor del desarrollo económico local, en un contexto de mejora del modo de vida y de desarrollo territorial, especialmente a través de la promoción de los pactos territoriales para el empleo y de los nuevos yacimientos de empleo".

En la letra c) del apartado 1 de su artículo 2 se establece como ámbito privilegiado de intervención: "*El desarrollo de las posibilidades propias a través de medidas de*

potenciación y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas ..."

Más adelante, en el punto 6 de la misma letra c) se añade una innovación: *"ayudas a las estructuras de servicios de cercanía dirigidas a la creación de nuevos puestos de trabajo, exceptuando las medidas financiadas por el Fondo Social Europeo."*

• El principio de un partenariado reforzado se afirma en el Reglamento General

Un elemento notable consiste en un refuerzo de la noción de la cooperación. A este respecto, el considerando nº 27 establece que *"la acción de la Comunidad es complementaria de la realizada por los Estados miembros o tiene por objeto contribuir a ella y que, para que suponga un valor añadido significativo, conviene reforzar la cooperación..."*

En el apartado 1 de su artículo 8 se establece que: *"las acciones comunitarias ... se aprobarán en estrecha concertación, en lo sucesivo denominada "cooperación", entre la Comisión y el Estado miembro, y con las autoridades y organismos designados por el Estado miembro de acuerdo con su normativa nacional y prácticas actuales, en particular:*

- *las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes,*

- *los interlocutores económicos y sociales,*
- *cualquier otro organismo adecuado en este marco.*

La cooperación se llevará a cabo con pleno respeto de las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada uno de los interlocutores, tal como se define anteriormente.

Cuando designe a los interlocutores más representativos a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, el Estado miembro de que se trate establecerá una asociación amplia y eficaz de todos los organismos adecuados de acuerdo con la normativa y práctica nacionales, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y un desarrollo sostenible mediante la integración de requisitos en materia de protección y de mejora del medio ambiente.

Todas las partes designadas, en lo sucesivo denominadas "los interlocutores", serán interlocutores con un objetivo común."

El apartado 2 reza:

"La cooperación se aplicará a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones. Los Estados miembros procurarán asociar a los interlocutores adecuados en las diferentes etapas de la programación, teniendo en cuenta el plazo para cada etapa."

II. Orientaciones

El presente capítulo recoge las orientaciones de la Comisión relativas a la programación de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006, pertinentes para la elaboración y aplicación de los Pactos Territoriales en favor del Empleo:

A. Principios comunes

En esta sección se recuerdan los principios comunes a los tres Fondos Estructurales en relación con su intervención en apoyo de los pactos Territoriales en favor del Empleo. Estos principios pueden resumirse como sigue:

- coherencia con los planes de actuación nacionales y las directrices en favor del empleo;
- base territorial de la programación,
- necesidad de medidas de asistencia técnica.

1. Inscripción en el marco de referencia de la política nacional de empleo

La coherencia con las líneas directrices en favor del empleo aplicadas en el Estado miembro queda garantizada mediante la inscripción del planteamiento de los pactos territoriales en el marco político de referencia: El Reglamento General dispone en la letra c) de su artículo 9 lo siguiente: "*marco de referencia del objetivo nº 3*": *el documento que describe el contexto de las intervenciones en favor del empleo y del desarrollo de los recursos humanos en todo el territorio de cada Estado miembro y que define las relaciones con las prioridades que constan en el plan nacional de acción para el empleo.*"

En el apartado 3 del artículo 15 del mismo Reglamento se estipula que: "*La Comisión evaluará los planes [Objetivos nos 1,2 y 3] en función de su coherencia con los objetivos del presente Reglamento, tomando en consideración el marco de referencia.*"

Estos textos definen la función del marco político de referencia: ser el vínculo entre el plan de acción nacional y los Fondos Estructurales, lo que implica:

- el contexto estratégico general para la política de empleo;
- la selección de alguna o de todas las prioridades del plan de acción nacional para ser subvencionadas por los Fondos Estructurales, y la justificación de dicha elección (es decir, por qué algunas prioridades serán subvencionadas y otras no).

2. Base territorial de la programación

Dado que los nuevos Reglamentos facilitan una indicación clara sobre la asignación financiera destinada a las medidas de desarrollo, los Estados miembros deberán decidir los importes respectivos en el marco del proceso de programación. La Comisión instará a los Estados miembros a mantener la financiación de sus Pactos (siempre que estos hayan demostrado su eficacia), por un lado, y a apoyar la creación de nuevos Pactos dentro de los programas principales, por el otro. Por consiguiente, los Estados miembros deberán incluir un "*resumen*" sobre esta cuestión en sus planes respectivos y ampliar la información facilitada en el denominado "*complemento de programa*". La financiación de los Pactos Territoriales en virtud del régimen de financiación general mencionado anteriormente se considerará una de las formas posibles de aplicación.

A la luz de estas consideraciones, los Estados miembros podrán decidir si desean mantener los Pactos existentes o en qué medida desarrollarán otros nuevos. Por consiguiente, deberán establecerse criterios transparentes para la evaluación y el proceso de selección, tanto en lo que se refiere a los Pactos ya en funcionamiento como a los de futura creación.

Como hasta el momento, (véase el capítulo II1), cada plan nacional de actuación deberá cubrir una zona identificable y relativamente limitada. El Pacto deberá incluir una descripción y un análisis de la situación socioeconómica del área cubierta, en particular, la situación del empleo, y deberá contener una estrategia clara en lo que respecta a los objetivos cuantificados de empleo.

Los planes que se presenten a la Comisión no contendrán una información exhaustiva sobre la forma en que los Estados miembros integrarán los Pactos Territoriales en sus programas, debido, fundamentalmente, a que el método ascendente de los Pactos toma como punto de partida el nivel local o regional. No obstante, los planes deberán facilitar los primeros datos sobre esta cuestión y explicar las intenciones de los Estados miembros en relación con este complemento local de su estrategia de empleo (incluida la posibilidad de intervención en forma de subvenciones globales) y, por consiguiente, referirse explícitamente a los planes nacionales de actuación.

• Objetivos nos 1 y 2

Los Pactos Territoriales situados en zonas incluidas en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales, podrán ser

objeto de intervenciones del FEDER, el FSE y la Sección de Garantía del FEOGA. Estas intervenciones podrán adoptar la forma de un programa nacional, al amparo de un marco comunitario de apoyo, que agrupe el conjunto de los Pactos realizados en un Estado miembro y desglosado en ejes dedicados a cada Pacto. No obstante, a la luz de la experiencia adquirida, este tipo de estructura ofrece una flexibilidad limitada.

Por consiguiente, parece preferible que el apoyo a los Pactos Territoriales se inscriba en programas operativos regionales, dentro de los cuales podrían acogerse a un conjunto de medidas específicas o a una medida/acción coincidente con las previstas en sus planes de actuación.

En lo que respecta a la realización de subprogramas específicos, hay que destacar el interés de las subvenciones globales, contempladas en la letra i) del artículo 9 y en el artículo 27 del Reglamento General sobre los Fondos Estructurales. Esta técnica permite poner a la disposición de un organismo intermediario, que no tiene por qué pertenecer a la administración pública, una asignación financiera global destinada a la realización de una serie integrada de acciones.

Por consiguiente, deberá incitarse a los Estados miembros a considerar esta forma de aplicación de las medidas en el marco de sus Pactos Territoriales y a indicar en sus planes si tienen la intención de hacerlo.

En el complemento de programa deberá facilitarse información más detallada que indique hasta qué punto las medidas previstas incluirán los Pactos Territoriales y en qué forma las autoridades tienen previsto adoptar las decisiones relativas a la selección de los Pactos en los Comités de seguimiento.

Estas mismas orientaciones son aplicables en el marco de los DOCUP en lo que se refiere a los Pactos situados en las zonas incluidas en el objetivo nº 2. No obstante, hay que precisar que las intervenciones específicas del FSE, exceptuando su contribución al objetivo nº 3, sólo serán posibles si el DOCUP prevé a este fin un 5% al menos del importe total de sus intervenciones, tal como establece el Reglamento del FSE.

Por otra parte, la posible intervención del FEOGA se realizará en virtud de su Sección de Garantía y deberá estar coordinada con el plan de desarrollo rural previsto

en el artículo 33 del Reglamento correspondiente. Este plan deberá incluir medidas en favor del empleo.

• Objetivo nº 3

El nuevo Reglamento del FSE se ajusta plenamente a las directrices sobre el empleo y hace del Fondo Social Europeo revisado un instrumento político y un apoyo financiero esenciales de la Estrategia Europea para el Empleo.

Los ámbitos generales en los que puede intervenir el FSE desde 1999 se corresponden completamente con los principales pilares de la Estrategia Europea para el Empleo (empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades):

(i) El establecimiento de **políticas del mercado laboral activas** para luchar contra el desempleo, impedir el desempleo de larga duración, facilitar la reinserción laboral de los desempleados de larga duración y apoyar la integración profesional de los jóvenes y de las personas que vuelven a incorporarse al mercado laboral.

(ii) La promoción de la **inclusión social y de la igualdad de oportunidades** en el acceso al mercado laboral.

(iii) La mejora de la educación, la formación y la orientación, así como el desarrollo de los sistemas de educación y formación como parte de una política de aprendizaje a lo largo de toda la vida, con el fin de promover y apoyar **la empleabilidad, la movilidad y la integración en el mercado laboral**.

(iv) El fomento de una **mano de obra cualificada, formada y adaptable**, para promover la innovación y la adaptabilidad en la organización del trabajo, para apoyar el **espíritu de empresa y la creación de empleo**, y para incentivar los recursos humanos en la investigación, la ciencia y la tecnología

(v) Aumento de la **participación de las mujeres en el mercado laboral**, incluido el desarrollo de su carrera y el acceso a nuevas oportunidades de empleo y al espíritu de empresa, eliminando la segregación en el mercado laboral.

Estas prioridades son, por fuerza, relativamente generales, no sólo porque las políticas de empleo y de recursos humanos varían considerablemente de un Estado miembro a otro, sino también por el calendario

de siete años establecido en el nuevo Reglamento. El objetivo es garantizar la participación del FSE en los cinco ámbitos, permitiendo al mismo tiempo a cada Estado miembro que decida sus propias prioridades de financiación del FSE.

3. Importancia de la asistencia técnica

La acción piloto "Pactos Territoriales en favor del Empleo" lanzada en 1997 muestra claramente la importante función que ha desempeñado la asistencia técnica en los ámbitos de la organización de la cooperación y de la elaboración de los planes de actuación.

Efectivamente, para activar un proceso de desarrollo local de tipo "ascendente", es necesario reorganizar el entramado social, contribuir a la evolución de las mentalidades, alimentar los circuitos que permiten la circulación de ideas e información y poner en marcha un proceso de sensibilización a una nueva cultura del desarrollo local. Por otra parte, hay que crear el hábito de la colaboración y del compromiso de las responsabilidades y plantear de forma sistemática la valorización del potencial endógeno, acompañada de una cooperación real y amplia que utilice la concertación entre los diferentes interlocutores –Gobierno, región, entidades locales, sector privado e interlocutores sociales– como método de trabajo.

Dado que los Pactos adoptan un enfoque ascendente y exigen una integración fuerte e independiente en un marco específico de cooperación local, necesitan contar con un apoyo adicional. además del que facilita la administración pública general, para financiar los costes de personal, locales, equipos técnicos, estudios, expertos externos, etc. Los importes asignados a la asistencia técnica en el MCA o el PO deberán, por consiguiente, incluir una estimación adicional del importe de la asistencia técnica específicamente necesaria en el ámbito de las iniciativas locales y de los Pactos.

En lo que respecta a los Pactos Territoriales situados en las zonas rurales, los localizados en las zonas del objetivo nº 5b) pudieron beneficiarse de la asistencia técnica de la Sección de Orientación del FEOGA en el período precedente.

Con arreglo a los nuevos Reglamentos, los Pactos que se inicien en las zonas rurales del objetivo nº 1 o los ya existentes que continúen sus actividades podrán recibir financiación para asistencia técnica con cargo a uno de

los tres Fondos Estructurales, entre los que se encuentra la Sección de Orientación del FEOGA. El FSE intervendría en las zonas no cubiertas por los diferentes objetivos. Finalmente, en el caso de las zonas del objetivo nº 2, la asistencia técnica podría provenir, según el caso, del FEDER o del FSE, excluyéndose toda posibilidad de acumulación de ambas ayudas.

La Sección de Garantía del FEOGA no contempla la financiación de medidas de asistencia técnica.

B. Contenido de la programación

En relación con el contenido de los planes de actuación y de las principales medidas que pueden ser financiadas por los Fondos Estructurales, pueden facilitarse las orientaciones siguientes:

Los Pactos Territoriales deberán velar, siempre dentro del cumplimiento de los criterios de subvencionabilidad por los diferentes Fondos, por una buena integración de sus planes de actuación al servicio de los cuatro pilares de la Estrategia Europea para el Empleo.

Dada la amplitud de los temas cubiertos por los Pactos, no parece factible ni deseable hacer una referencia particular a uno de los cinco ámbitos políticos en concreto. Es posible que los Pactos incluyan operaciones que cubran dos o más ámbitos y, por lo tanto, abarquen una gama completa de medidas locales en favor del empleo.

En las zonas de los objetivos nos 1 y 2, los Fondos se utilizarán de forma que se aproveche al máximo sus sinergias y complementariedad, manteniendo la coherencia con los cuatro pilares de la estrategia europea para el empleo: empleabilidad, adaptabilidad, espíritu de empresa e igualdad de oportunidades. En particular, el FSE aprovechará las posibilidades que le ofrece el nuevo Reglamento concediendo un lugar preponderante a un planteamiento centrado en el fortalecimiento de los recursos humanos y en el desarrollo del mercado de trabajo a escala local. Por su parte, el FEDER y el FEOGA actuarán principalmente en favor de la mejora del entorno económico. Este enfoque conjunto se dirige a favorecer la emergencia y el crecimiento de las empresas locales, así como a respaldar todas las iniciativas generadoras de empleo.

En aquellas zonas en las que sólo interviene el FSE, éste podrá financiar, dentro del cumplimiento de los criterios de

subvencionabilidad, todas las acciones dirigidas a explotar plenamente el potencial local, incluida la ayuda para la creación de pequeñas empresas, fundamentalmente en el sector de la economía social, que respondan a necesidades de la población insatisfechas, a través de la creación de servicios de proximidad.

Por último, en las zonas rurales no incluidas en el objetivo nº 1, las intervenciones de la Sección de Garantía del FEOGA se concentrarán en el apoyo a la multifuncionalidad del mundo rural.

Las principales directrices de la Comisión sobre estos temas figuran en su Comunicación de 1 de julio de 1999⁵ y pueden resumirse como sigue.

1. Promoción de las acciones positivas en favor de las mujeres

Si bien es esencial integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las acciones financiadas por los Fondos Estructurales, también es necesario establecer otras acciones positivas complementarias. Dichas acciones deben basarse en:

- un análisis de las diferencias entre hombres y mujeres en los sectores y ámbitos de que se trate, y de los obstáculos específicos para que se beneficien por igual de las medidas;
- objetivos, basados en dicho análisis, para corregir estos desequilibrios.

A continuación deben fijarse indicadores para el seguimiento y valoración del progreso hacia la igualdad. Deben concebirse programas y medidas para luchar exhaustivamente contra los obstáculos que entorpecen la igualdad de acceso y participación, con el fin de asegurarse de que se neutralizan los efectos discriminatorios y que se fomenta la igualdad entre hombres y mujeres; asimismo, deberá garantizarse una participación equilibrada de los dos sexos en las estructuras de toma de decisiones. Esto podría lograrse mediante medidas que mejoren la progresión de las carreras de las mujeres y el acceso a posiciones de nivel superior; corrijan el desequilibrio en la representación de mujeres u hombres en determinados sectores económicos y profesiones, apoyen el empleo creciente de mujeres, e incrementen el nivel de la actividad empresarial entre las mujeres.

En este ámbito, será importante no confiar únicamente en medidas de formación, sino utilizar todo el potencial de medidas subvencionables, para así apoyar una estrategia positiva global. Los Estados miembros deberán garantizar, por consiguiente, que las políticas laborales activas se pongan a disposición de las mujeres en proporción a su índice de paro, conceder especial atención a los obstáculos con que se enfrentan las mujeres que desean establecer nuevas empresas o trabajar por cuenta propia, y asegurarse de que las mujeres puedan beneficiarse positivamente de modalidades flexibles de organización del trabajo.

Deberá reflejar los objetivos principales de la Estrategia Europea para el Empleo y constituir un complemento a las acciones generales destinadas a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores.

2. Desarrollo de la adaptabilidad de la mano de obra

En este ámbito, los Estados miembros deben demostrar de qué forma, en colaboración con los interlocutores sociales, pueden combinar sus esfuerzos para modernizar la organización del trabajo y de las formas de trabajo y permitir a los trabajadores adaptarse mejor a los cambios económicos. También será importante para la creación de más y mejores empleos, promover el espíritu de empresa y la ampliación de las posibilidades de formación.

La actuación del FSE debe centrarse en ayudar a los individuos a ajustarse a los cambios provocados por las nuevas tecnologías y condiciones del mercado, en particular los trabajadores que corren el riesgo de quedarse sin trabajo. En estos casos es crucial anticiparse a las necesidades de cualificaciones, así como proporcionar actividades de formación y servicios de asesoramiento a los trabajadores de las PYME. Dichas actuaciones implican el fortalecimiento de la participación y la plena implicación y cooperación de los interlocutores sociales, al igual que el desarrollo de nuevas formas de distribución del tiempo de trabajo entre las categorías profesionales y de compaginar la vida laboral con la vida familiar.

Será necesario que exista un vínculo entre las medidas de integración, formación profesional (inicial o en curso) y la recualificación y las actividades de apoyo al desarrollo económico y la reconversión profesional. Esto es aplicable tanto a escala de las ayudas a las empresas (por ejemplo para la innovación) como de las condiciones básicas, tales

5. COM (99) 344 final

como la investigación y el desarrollo tecnológico (por ejemplo, en el desarrollo de una estrategia regional para la innovación y el desarrollo tecnológico). Un enfoque voluntarista de este tipo es especialmente importante en las regiones sujetas a reconversión estructural.

3. Mejora de la empleabilidad

Este campo de acción incluye estrategias para ampliar el acceso a la adquisición de cualificaciones, la ayuda a la diversificación y al fortalecimiento de las posibilidades de trabajo y la mejora de la calidad de los sistemas educativo y de formación.

Con objeto de fortalecer el desarrollo de una mano de obra cualificada y adaptable, deberán mejorarse las posibilidades de formación a lo largo de toda la vida, en particular en los ámbitos de la información y las tecnologías de la comunicación. En este sentido, deberá prestarse atención al desarrollo de una titulación con reconocimiento a escala nacional que permita una flexibilidad en la continuación de los estudios.

La calidad de la educación y la formación recibida es fundamental en la capacitación de los jóvenes para entrar en el mercado laboral. Los sistemas educativos y de formación deberán dotarse mejor para que las personas puedan adaptarse e integrarse en el mercado laboral y, sobre todo, para proporcionar a cada individuo las mínimas cualificaciones básicas exigidas (en concreto, alfabetización y aritmética). Deberá prestarse especial atención a los jóvenes con problemas de aprendizaje. La mejora de las cualificaciones mediante la educación básica y formación podrá ser financiada cuando exista un vínculo claro con la mejora del funcionamiento del mercado laboral o las posibilidades de empleo del individuo.

En las regiones menos desarrolladas, la mejora de la capacidad y eficacia del conjunto de los sistemas educativos y de formación constituye un factor importante a la hora de incrementar su competitividad. Se ha demostrado que, con el tiempo, una inversión consecuente en este sector produce excelentes resultados.

4. Fomento del espíritu de empresa

a. Empresas competitivas para la creación de empleo

La creación o expansión de empresas competitivas es un requisito previo para la creación de puestos de trabajo duraderos y, de esta forma, para el desarrollo económico

de la región. Todos los Fondos Estructurales contribuyen a este fin en las regiones de los objetivos nos 1 y 2, mientras que el Fondo Social Europeo contribuye en todo el territorio de la Unión. Aunque todas las fuentes de empleo son importantes, es preciso reflejar en los programas comunitarios el papel creciente del sector servicios, que ha sido responsable de la mayor parte del crecimiento neto del empleo de la Unión en los últimos años.

• Fomentar el espíritu de empresa

Con el fin de fomentar el espíritu de empresa y la creación de empleo, deberán adoptarse una combinación de medidas de demanda (tales como la concesión de subsidios o ayudas de otro tipo para las personas que comiencen a trabajar por cuenta propia o pongan en marcha su propia empresa) y medidas de oferta (tales como la información específica, y las actividades de formación y tutoría). También son importantes la formación para el espíritu de empresa y los servicios de apoyo destinados a los empresarios.

La actividad empresarial, incluido el trabajo por cuenta propia, también podrá obtener ayudas, y los Estados miembros deberán fomentar medidas para explotar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de trabajo a nivel local, en la economía social, en el ámbito de las tecnologías medioambientales, en zonas rurales y en nuevas actividades relacionadas con necesidades todavía no satisfechas por los mercados.

Muchas medidas de apoyo a las empresas implicarán la concesión de ayuda financiera o de ventajas de otro tipo a empresas dedicadas a actividades comerciales. En estos casos, las autoridades responsables del programa deberán garantizar que la ayuda concedida se ajusta a las normas de competencia de la Comunidad.

Las intervenciones de los Fondos Estructurales para estimular el sector productivo deben centrarse en particular en las pequeñas y medianas empresas (PYME) pero sin olvidar las necesidades de las grandes empresas, especialmente a la vista de la estrecha relación que suele existir entre éstas y las PYME. Las prioridades en la ayuda de los Fondos destinada a las empresas son las siguientes:

• Disminuir el recurso a las subvenciones

Deben fomentarse fuentes alternativas de financiación, tales como anticipos reembolsables, capitales de riesgo, capital en empréstitos y fondos rotatorios, sistema de garantía mutua, etc.

- **Mejorar los sistemas de prestación de asistencia**

Asimismo, deberá prestarse cada vez más atención a los aspectos más cualitativos y organizativos, en particular los sistemas de prestación de asistencia y el entorno productivo global.

- **Participación del sector privado en la formulación de las estrategias**

Como han demostrado las evaluaciones anteriores, la calidad de los programas destinados a desarrollar el sector de las PYME puede mejorarse cuando se elaboran y aplican en el contexto de una cooperación amplia en la que toman parte representantes de empresas y de organizaciones de empresas.

- **Participación de nuevos agentes tales como los interlocutores sociales**

b. Servicios de ayuda a las empresas: contribuir a la creación y desarrollo de las empresas

La importancia de los servicios de ayuda a las empresas para lograr un crecimiento en la creación y el traspaso de empresas, en particular de PYME, está fuera de dudas. Dichos servicios permiten a las empresas incrementar su competitividad y capacidad para encontrar nuevos mercados. Estos servicios ayudan también a la creación de escenarios de igualdad de oportunidades en áreas esenciales para la apertura del mercado interior, como la contratación pública, donde las PYME juegan un papel fundamental. Las medidas de los Fondos Estructurales para financiar dichos servicios deberán incluir intervenciones para la transferencia de tecnología, el fomento de la comercialización e internacionalización (excluidas las ayudas directas vinculadas a las exportaciones), innovación en la organización y gestión e intervenciones para la creación y desarrollo de instrumentos financieros, tales como capital inicial, asociaciones de garantía mutua, etc. En consecuencia, las prioridades deben ser las siguientes:

- **Identificación de las necesidades de las empresas**

- **Explotación de sinergias**

Existe un amplio margen de mejora de las sinergias en el caso de los centros de servicios, centros de transferencia de tecnología, parques científicos, universidades, centros de investigación, etc., que a menudo funcionan de forma descoordinada.

- **Fortalecimiento de la cooperación internacional**

Se trata de fomentar la cooperación entre empresas para desarrollar la dimensión europea e internacional de sus actividades, con el fin de construir una posición más sólida en el mercado único europeo.

c. Sectores que presentan un potencial especial de creación de empleo

Todas las medidas citadas se dirigen a aumentar la competitividad de las empresas, en particular, las PYME, y por consiguiente, su potencial de creación de empleo. No obstante, la experiencia adquirida en los programas actuales demuestra que, en algunos sectores, este potencial de creación de empleo es muy importante, aunque infrutilizado hasta el momento.

En la medida en que estos sectores constituyen asimismo ámbitos preferentes de acción de las empresas sociales, deberán concederse una atención particular al apoyo de las actividades de inserción vía la economía, realizadas por estas organizaciones.

- **Mejora del medio ambiente: una contribución a la competitividad:**

- **Enfoque preventivo**

- **Tecnologías limpias**

- **Gestión medioambiental responsable**

- **Emplazamientos industriales**

Deberá darse prioridad a la rehabilitación de emplazamientos industriales abandonados, frente a la creación de polos industriales en zonas aisladas.

- **Formación**

Es fundamental para mejorar las cualificaciones en temas relacionados con el medio ambiente dentro del sector empresarial y para fomentar nuevos puestos de trabajo (o la reconversión).

- **Turismo y cultura: bazas del desarrollo local**

- **Turismo sostenible y de calidad:**

El turismo es una de las industrias que mayor crecimiento está alcanzando en Europa y en todo el mundo, tanto en lo que se refiere a productividad como a creación de empleo, por lo que representa una importante baza económica para gran número de regiones, comunidades rurales y ciudades de la Unión. Su desarrollo equilibrado y sostenible deberá apoyarse especialmente mediante:

- la modernización de las infraestructuras relacionadas con el turismo y la mejora de su eficacia;
- la mejora de la calidad de las cualificaciones y perfiles profesionales con el fin de responder mejor a las expectativas de los turistas y a las necesidades de la industria; así como de promover la inserción social;
- el fomento de asociaciones de empresa con empresa, de la cooperación entre el sector público y el privado y de conexiones en red, con el fin de mejorar la integración de los diferentes servicios que constituyen la cadena del turismo.

- **Cultura: un potencial económico**

La cultura está estrechamente relacionada con el turismo, ya que el patrimonio cultural de una región no sólo contribuye al desarrollo de una identidad local o regional, sino también a la atracción del turismo. La cultura ofrece, por lo tanto, posibilidades de creación de empleo, factor de importancia fundamental en las regiones desfavorecidas de la Comunidad con una alta concentración de potencial cultural. La dimensión cultural deberá integrarse en las estrategias de desarrollo del turismo.

La cultura también representa por derecho propio una parte cada vez más importante de la economía privada, con un considerable potencial para el crecimiento, la inclusión social y la creación de empleo. Por consiguiente, los Pactos Territoriales en favor del Empleo deben aprovechar el potencial de empleo de productos culturales innovadores y creativos, en áreas tales como servicios en línea relacionados con la cultura, medios de comunicación y la sociedad de la información, e incluir estas medidas en sus planes de acción.

• **Nuevas actividades creadoras de empleo relacionadas con la provisión de servicios que cumplen necesidades sociales insatisfechas**

Partiendo de la experiencia adquirida con regímenes de ayuda nacionales y proyectos piloto comunitarios, así como de los planes de acción de algunos Pactos Territoriales en favor del Empleo, las prioridades para las intervenciones en este sector deberían ser las siguientes:

- **Ayuda activa a la creación y desarrollo de prestadores de servicios**

Esto implica, en primer lugar, la identificación de nuevos sectores de actividad con futuro y, en segundo lugar, la prestación de los servicios de apoyo adecuados a los prestadores de servicios potenciales y existentes, por ejemplo en materia de formación y asesoramiento, así como de asistencia financiera y técnica.

- **Organización y duración**

Una vez establecidos, los prestadores de servicios, especialmente aquéllos en los que participan personas que acaban de comenzar su vida laboral, en general necesitarán durante algún tiempo una asistencia continuada, en particular en lo referente a la gestión y formación. Sin embargo, en términos generales, el objetivo último deberá ser el funcionamiento del servicio de una forma sostenible. Por lo tanto, la ayuda deberá ir decreciendo gradualmente, teniendo en cuenta las necesidades específicas del servicio de que se trate.

5. Apoyo a la multifuncionalidad del mundo rural

Para el nuevo período (2000-2006), la política de desarrollo rural definida en la Agenda 2000 y en la nueva reglamentación (Reglamento 1257/99, DO L 160 de 26.6.1999) propone como prioridad el mantenimiento y la creación de empleo en el medio rural.

Efectivamente, la agricultura deberá adaptarse a las nuevas realidades del mercado. Los cambios afectarán a todas las economías de las zonas rurales en las que habrá que reforzar la creación de empleo con el fin de evitar el éxodo rural.

En este contexto, debe prestarse una atención particular a las medidas siguientes:

- modernizar las empresas y mejorar su viabilidad económica, lo que supone velar por la permanencia de los agricultores en el sector y contrarrestar la tendencia a su disminución;
- ayudar a los jóvenes agricultores que inician su actividad ofreciéndoles nuevas oportunidades en sectores con potencial comercial;
- establecer una formación apropiada y adaptada al medio rural, orientando a los trabajadores hacia nuevas producciones y medios de comercialización y gestión, así como hacia otras actividades;

- garantizar el desarrollo de actividades y de servicios en el medio rural, con el fin de evitar las migraciones hacia las zonas urbanas y apoyar las medidas en favor del empleo de los jóvenes y de las mujeres;
- diversificar las actividades con el fin de fomentar la creación de empleos complementarios y de sustitución y crear empleos dirigidos a mejorar el aprovechamiento del potencial existente.

Estas orientaciones permiten a los agricultores diversificar sus actividades hacia nuevas producciones; la comercialización y la transformación, el medio ambiente y la silvicultura. Los trabajadores rurales también desarrollarán actividades relacionadas con el turismo, la artesanía, las pequeñas y medianas empresas y los servicios. En estos ámbitos, algunas intervenciones comunitarias ya han mostrado la existencia de posibilidades de nuevos empleos. Estas actividades podrían combinarse, con el fin de garantizar una multifuncionalidad del medio rural.

Los Pactos que se implanten en las zonas rurales fuera del objetivo nº 1 podrán recibir financiación de la Sección de Garantía del FEOGA con el fin de crear o mantener el empleo, así como para la diversificación de actividades, en particular, las especificadas en el artículo 33 del Reglamento relativo al desarrollo rural. Es evidente que será necesario el acuerdo del comité de gestión, responsable de la gestión de la financiación de los Fondos, y en el marco de las medidas previstas para el programa en cuestión. Asimismo, los Pactos podrán, en la medida en que lo permite el nuevo Reglamento, solicitar a la Sección de Garantía del FEOGA la financiación de estudios sobre el empleo en zonas rurales para la zona cubierta por el programa, así como la evaluación de medidas relativas a las acciones dirigidas a la creación o el mantenimiento del empleo.

III. Principios básicos del planteamiento

A) Elementos definitorios

1) Contexto: Razones de los Pactos Territoriales en favor del Empleo

Pese a los esfuerzos de las autoridades políticas y administrativas, así como de los interlocutores socioeconómicos, y a pesar de los considerables recursos financieros destinados a las políticas de empleo, todavía persiste en la Unión el grave problema del desempleo.

La Comisión, en su Comunicación "Medidas en favor del empleo, Un Pacto de Confianza" hizo una serie de propuestas concretas con vistas a un mayor esfuerzo. En concreto, fomento la promoción de Pactos Territoriales en favor del Empleo, medida que el Consejo de Florencia retuvo como uno de los instrumentos que podían contribuir a potenciar el empleo.

Este enfoque se presenta de forma explícita en el nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales (véase el capítulo II).

2) Objetivo de los Pactos Territoriales en favor del Empleo: aplicar medidas que sirvan de modelo

El objetivo fundamental de los Pactos es lograr una amplia colaboración regional o local que permita:

- descubrir las dificultades, preocupaciones y perspectivas de todos y cada uno de los agentes territoriales con responsabilidades en materia de empleo;
- movilizar todos los recursos disponibles en pro de una estrategia integrada, aceptada por todos los agentes interesados, que se articule en torno a sus verdaderas necesidades y que se formalice mediante un compromiso denominado Pacto Territorial en favor del Empleo;
- una mayor integración y coordinación de las medidas en favor del empleo;
- llevar a cabo medidas que sirvan de modelo en favor del empleo.

3) Criterios de la Comisión

Con el fin de evaluar los Pactos que le han sido presentado por los Estados miembros, la Comisión Europea ha formulado tres criterios principales:

- Un enfoque de tipo ascendente ("bottom-up")
La iniciativa debe partir del nivel local y no venir impuesta por ninguna autoridad de tutela.

- Una cooperación ampliada y efectiva
Idealmente, todos los interlocutores implicados en la creación de empleo en el territorio de que se trate contribuyen a la concepción y a la aplicación del Pacto. Esta cooperación implica, por consiguiente, a representantes de las empresas, de los sindicatos y de los demás interlocutores sociales y económicos locales. Su participación no puede ser puramente formal, requiere una intervención concreta en el programa de trabajo o en su financiación.

- Una estrategia integrada e innovadora
Las medidas propuestas deberán estar coordinadas e integradas en un plan de actuación. Asimismo, deberán ser innovadoras respecto al contexto local. Efectivamente, estos Pactos se dirigen a instaurar nuevos planteamientos para responder al problema endémico del desempleo.

4) Dónde puede fomentarse un Pacto Territorial en favor del Empleo?

Un Pacto Territorial en favor del Empleo puede promoverse a escala regional o local, en ciudades, zonas rurales o cuencas de empleo cuyas características socioeconómicas sean semejantes. Debe ser un territorio en el que el problema del desempleo sea importante y que pueda ser destinatario, por consiguiente, de las políticas estructurales de la Unión.

5) Quién debe participar en el proceso de reflexión para formalizar un Pacto Territorial en favor del Empleo?

El Pacto supone, pues, la asociación de múltiples partes interesadas, como por ejemplo:

- autoridades y administraciones nacionales, regionales y locales;
- sector privado: grandes empresas, representantes de las PYME, organizaciones socioeconómicas, entidades financieras, etc...;
- presidentes de Comités de seguimiento de las intervenciones estructurales de la Unión Europea;
- asociaciones para el desarrollo o reconversión del territorio en cuestión;
- interlocutores sociales;
- representantes del sector asociativo y cooperativo, asociaciones de ciudadanos;

- organizaciones profesionales, cámaras de comercio;
- organismos de formación, promoción tecnológica e investigación.

La iniciativa de promoción y organización del Pacto debe corresponder a la autoridad pública cuyas competencias sean las más idóneas para incluir en el nivel de empleo del territorio correspondiente.

Esta autoridad debería invitar a todos los agentes públicos o privados, incluidos los servicios de empleo, que ejerzan una responsabilidad importante en materia de empleo a participar en el proceso de reflexión y elaboración de un programa de medidas en favor del empleo que sea coherente con la estrategia territorial.

6) Cómo promover un Pacto Territorial en favor del Empleo?

Tal Pacto debería ser el resultado de un proceso de reflexión entre el mayor número posible de agentes regionales y locales correspondientes, con el fin de elaborar conjuntamente un programa de medidas en favor del empleo, así como de garantizar su aplicación mediante una serie de medidas concretas que respondan a las necesidades locales y regionales en materia de empleo.

Una parte significativa de dichas medidas podrá ser financiada con cargo a las intervenciones estructurales comunitarias, tal como ha sido el caso para las 89 acciones piloto lanzadas en 1997 por la Comisión.

B) Preparación y aplicación del Pacto Territorial en favor del Empleo

1) Trabajos preparatorios

La preparación del Pacto consiste en un proceso formado por una serie de encuentros sucesivos entre los interlocutores, con el fin de:

- analizar la problemática del empleo y, en particular, las causas específicas del desempleo, los puntos fuertes y débiles de las regiones y zonas correspondientes, los medios que deben aplicarse para mejorar la situación y fomentar la creación de puestos de trabajo;
- mejorar los métodos de medida y análisis de la situación laboral, así como la evaluación de las políticas aplicadas en esta materia, contribuir de este modo a mejorar los conocimientos y capacidades técnicas de los diferentes interlocutores;

- inventariar y analizar las iniciativas innovadoras o experiencias piloto que puedan tener una incidencia importante en la creación de empleo, intercambiar experiencias entre los diversos participantes en el Pacto;
- concebir nuevos modos de cooperación o concertación entre los diferentes participantes;
- inventariar los márgenes de maniobra y los medios de que dispone cada participante;
- llegar a un consenso sobre las propuestas que deben presentarse a los Comités de seguimiento de las intervenciones estructurales de la Comunidad para mejorar el contenido de las mismas en lo que se refiere al empleo.

2) Contenido del Pacto Territorial en favor del Empleo

Una vez iniciado el proceso, éste llevará a la elaboración de un Pacto Territorial en favor del Empleo plasmado en un documento que reunirá los análisis realizados por los colaboradores, los compromisos precisos de cada participante y las propuestas concretas seleccionadas a la luz de las orientaciones facilitadas en el punto II B.

El contenido del Pacto Territorial podría financiarse parcialmente con la participación del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones, especialmente mediante la creación de nuevas empresas.

El Pacto podría ir más allá de las intervenciones estructurales y cubrir un conjunto más amplio de actividades o iniciativas, financiadas o respaldadas por los diferentes colaboradores, públicos o privados.

3) Naturaleza del Pacto

El Pacto es el resultado de un debate que desemboca en un acuerdo entre los interlocutores locales, publicado en un documento estratégico y acompañado de compromisos operativos o financieros adoptados por cada uno de ellos. Este documento contiene una presentación de los objetivos principales y de los resultados cuantificados previstos, así como una definición de los grupos a los que se dirige y de las zonas específicas de creación de empleo. Las medidas previstas deberán ser tan concretas como sea posible. En una perspectiva más amplia, esta iniciativa deberá permitir identificar los posibles obstáculos a nivel de las legislaciones laborales y de empleo.