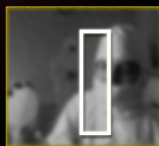


La política de Empleo en la Unión Europea (II): Acciones para el Empleo





**La Política de Empleo
en la Unión Europea (II)**
Acciones para el empleo



JUNTA DE ANDALUCÍA

Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico
Dirección General de Empleo e Inserción



FONDO SOCIAL EUROPEO

Edita:

Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico
Dirección General de Empleo e Inserción

Coordinación DGEI: Esperanza Perea Acosta

Redacción: Rafael Rossi del Arco (Coord.)
Natividad Gálvez Calzado
Federico Pozo Cuevas

Colaboraciones:

Asunción Arana Rueda, Samuel Barco Serrano, Aguila Bono del Trigo, Carmen Díaz Márquez, Antonio Jiménez Cuenca, Mercedes Torres Tosso, José Antonio Vargas Reyes

Maquetación: Pablo Román Quevedo

Depósito Legal:
Sevilla, julio de 2000

Índice

Introducción	5
1.- Empleo y Fondos Estructurales	9
2.- Pactos Territoriales por el Empleo	31
3.- Nuevos yacimientos de empleo	45
4.- Nuevas formas de organización del trabajo	57
5.- La Formación para el Empleo	65
6.- La Orientación Profesional	75
7.- Las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo	87
8.- Los Servicios Públicos de Empleo	99
9.- Sistemas de información europeos	107
10.- Empleo e igualdad de oportunidades	113
11.- Ayudas a la pymes para la creación de empleo	129
Anexo 1: Notas	139
Anexo 2: Índice de cuadros y gráficos	145
Anexo 3: Fuentes y referencias	147



Introducción

Bajo el título **La política de Empleo en la Unión Europea (II): Acciones para el Empleo** se presenta la segunda parte de la Monografía que, sobre el análisis de esta política, edita la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico con objeto de contribuir a la mejora de la comprensión de los distintos mecanismos puestos en marcha a favor del empleo en la Unión Europea.

En la primera parte, titulada **La política de Empleo en la Unión Europea (I): la Estrategia Europea del Empleo**, se abordaba de forma detallada el análisis de la construcción y evolución de esta estrategia coordinada, así como de sus elementos definitorios. La Estrategia Europea del Empleo, definida en el Título VIII del Tratado de Amsterdam y puesta en marcha en el Consejo Europeo de Luxemburgo insta a los Estados Miembros a coordinar sus políticas laborales en torno a cuatro pilares de actuación prioritaria: mejorar la capacidad de inserción profesional de los desempleados, facilitar la creación de empresas, fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, y reforzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Los objetivos esenciales que caracterizan la Estrategia Europea del Empleo son:

- Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral.
- Sustituir la lucha pasiva contra el desempleo por una intervención activa basada en la promoción sostenida de la empleabilidad y la creación de empleo.
- Fomentar un nuevo planteamiento de la organización del trabajo, de modo que las empresas de la UE puedan hacer frente al cambio económico conciliando la seguridad y la adaptabilidad y permitiendo a los trabajadores participar en actividades de formación a lo largo de toda su vida.
- Ofrecer un marco de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para que todos puedan participar en él y acceder a un empleo.
- Priorizar las medidas preventivas y de intervención rápida en la política de empleo sobre las medidas correctivas. Se trata de ayudar a las personas antes de que pierdan su empleo o en el mismo momento, y no hacerlo cuando ya llevan cierto tiempo sin trabajo.
- Establecer un modelo de gestión por objetivos, en el que los Estados Miembros deben fijar objetivos concretos, en algunos casos a escala de la UE, como criterios de evaluación comparativa del éxito o el fracaso de sus políticas de empleo.
- Desarrollar mecanismos anuales multilaterales para supervisar y evaluar los progresos de la estrategia: las Directrices para el empleo anuales, los informes nacionales sobre su aplicación y el informe conjunto que debe presentarse anualmente al Consejo.
- Integrar la política de empleo en otras áreas de actuación. Las distintas políticas, a escala nacional o comunitaria, deben atender a su posible repercusión sobre el empleo.
- Avanzar hacia un Pacto por el Empleo: La política de empleo no es responsabilidad única de los gobiernos, sino que los interlocutores sociales, los agentes regionales y locales y las ONG deben involucrarse a fondo en la consecución de los objetivos de empleo.

En el trabajo que ahora se presenta se acomete el examen de las principales acciones que, en el marco de la Estrategia Europea del Empleo, se han puesto en marcha en y desde la Unión Europea

Acciones para el empleo

a favor del empleo. Aunque el empleo es competencia de los gobiernos nacionales o regionales, (según los Estados), no deja de ser menos cierto que es un asunto de interés común y que los Estados Miembros han de coordinar sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo de la UE (artículo 126.2. TUE), quien realiza labores de coordinación, seguimiento y evaluación de las intervenciones acometidas por aquellos. En ejercicio de estas funciones la Unión Europea da cumplimiento a una de las tareas fundamentales de la Estrategia Europea del Empleo: detectar y analizar las buenas prácticas desarrolladas en los Estados Miembros en materia no sólo de políticas generales, sino también de medidas activas específicas con elevado potencial generador de empleo, para su posterior transferencia al resto de Estados. Copiosa y diversa es, de este modo, la producción comunitaria relacionada con acciones para el empleo, de la cual pueden extraerse lecciones no ya sólo para quienes ostentan la competencia de planificar las políticas de empleo, sino también y, sobre todo, para quienes aplican y evalúan medidas concretas. No es otro, por tanto, el objeto de este estudio que el de recoger y sintetizar en una sola publicación las principales acciones a fin de acercar a los profesionales andaluces hacia el conocimiento de los mejores métodos de implementación de políticas activas de empleo.

La relación de los Fondos Estructurales y el empleo, las nuevas formas de organización del trabajo, los nuevos yacimientos de empleo, la igualdad de oportunidades, los servicios públicos de empleo, la formación para el empleo o la orientación profesional, son algunos de los temas recogidos y desarrollados a lo largo de la presente publicación.

Con ella la Dirección General de Empleo e Inserción pretende poner al alcance de las instancias y agentes que trabajan junto a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico en dichas materias las contribuciones comunitarias más recientes al diseño y desarrollo de acciones a favor del empleo.

Antonio Toro Barba
Director General de Empleo e Inserción



Acciones para el empleo





Acciones para el empleo



1.- La contribución de los Fondos Estructurales al Empleo

El 20 de junio de 1996 la Comisión presentó la Comunicación¹ “Las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo” con objeto de garantizar la coherencia entre la política de empleo decidida en Essen y el uso dado a los Fondos Estructurales. Desde la aprobación del Tratado de Amsterdam en octubre de 1997 todas las políticas comunitarias deben tener en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo, lo que cabe predicar de modo especial respecto de la política de cohesión. El presente capítulo aborda el análisis de la contribución que los Fondos Estructurales desarrollan a favor de la Estrategia Europea del Empleo, con objeto de dar a conocer los métodos más eficaces, en términos de generación de empleo, para implementar este tipo de intervenciones.

Los Fondos Estructurales desempeñan, dentro de la cohesión económica y social, un papel esencial en el fomento del empleo, especialmente en los Estados Miembros y regiones en los que se concentra su actividad. Contribuyen a la creación de empleo a medio y largo plazo por medio de la mejora de la adaptación del capital físico y humano y del funcionamiento del mercado laboral. Igualmente, tienen efectos a corto plazo al ayudar a crear una demanda suplementaria de bienes y servicios. Para reducir la persistencia de las disparidades regionales dentro de la Unión Europea, incluidas las disparidades de empleo, las políticas estructurales favorecen el desarrollo territorial equilibrado de las regiones prioritarias. Las disparidades en términos de empleo tienden a originar fuertes tensiones dentro de la Unión, con tasas de desempleo que varían entre regiones. Un breve análisis de los efectos en el empleo de las intervenciones estructurales revela que la acción estructuradora de los Fondos Estructurales es una condición necesaria para la creación de empleos duraderos. Las intervenciones estructurales ejercen una acción doble: por el lado de la oferta, las inversiones cofinanciadas por los Fondos Estructurales contribuyen a mejorar los resultados económicos del aparato productivo al permitir un incremento y una adaptación de los medios de capital físico y humano, que acaban desembocando en un crecimiento del empleo. Por el lado de la demanda, tienen un efecto directo en las rentas y en el empleo y efectos indirectos e inducidos importantes derivados del incremento de la demanda final. Además, tienen un efecto de arrastre² fuera de las regiones ayudadas del que se benefician principalmente las zonas más desarrolladas.

Tipos de medidas

Las intervenciones estructurales emplean una gama de instrumentos centrados en medidas de tres tipos: apoyo a infraestructuras, apoyo al sector productivo y desarrollo de los recursos humanos.

a) Las infraestructuras tienen un efecto de estímulo del crecimiento y, por lo tanto, del empleo. Una mejor dotación de infraestructuras crea factores externos positivos para el capital privado (aumento de la productividad y reducción de los costes de producción), aspecto que es especialmente marcado en las regiones peor equipadas del objetivo nº 1. Los efectos en el empleo son positivos en general y pueden dividirse en efectos directos ligados fundamentalmente a la actividad de construcción, aunque, por naturaleza, los puestos de trabajo así creados son temporales y, en parte, exógenos; y efectos indirectos relacionados con los factores externos derivados de la realización de las infraestructuras y con el grado de utilización de las mismas; la densidad en términos de empleo es variable.

b) Apoyo al sector productivo. En este punto deben diferenciarse los regímenes de ayudas a las empresas y las intervenciones indirectas en la oferta de servicios. Las ayudas directas tienen efectos variables desde el punto de vista del empleo en función del tipo de inversión (productividad, capacidad, descontaminación, diversificación), del tipo de sector (coeficiente capital-trabajo) y de su orientación más o menos decidida a favor del empleo. Los Reglamentos de los Fondos Estructurales imponen una orientación de esos regímenes de ayudas hacia la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo duraderos, y la Comisión y los Estados Miembros deben comprobar sistemáticamente que se cumple esta exigencia. En cuanto a los servicios a las empresas, estas medidas de carácter inmaterial constituyen un elemento esencial de ayuda al sector productivo. Tienen un efecto indirecto en el empleo: refuerzan la dotación de capital inmaterial y permiten mejorar la eficacia de las empresas locales y su competitividad externa. Pueden dividirse en servicios de asesoría y acompañamiento, que incluyen mecanismos de ingeniería financiera, y servicios de estímulo de las innovaciones, de la calidad y de la IDT, que son vitales para las zonas periféricas y con menor densidad de población. Estas medidas requieren un esfuerzo decidido de información y difusión. Aunque su efecto directo en el empleo es relativamente limitado en lo que a las actividades económicas individuales se refiere, los puestos de trabajo creados suelen ser de elevada cualificación, con fuerte valor añadido y con un potencial general importante, especialmente con miras a la creación de empresas, el fomento de nuevas tecnologías y la intensificación de contactos entre centros de investigación y empresas.

c) Desarrollo de los recursos humanos. El desarrollo de los recursos humanos tiene múltiples efectos en la competitividad, el crecimiento y el empleo. Pueden articularse en torno a dos aspectos:

c.1. Inversiones en capital humano mediante la educación y la formación, en la medida en que el sistema productivo sea capaz de absorber la mano de obra cualificada. Estas medidas aumentan el potencial productivo del factor humano, cuya importancia en los esfuerzos de recuperación económica y de arranque del proceso de crecimiento es cada vez mayor. El hecho de disponer de una mano de obra competente permite inversiones físicas que desembocan en una productividad mayor y facilita la difusión de nuevos conocimientos y técnicas que, a su vez, pueden mejorar la eficacia de las empresas y la competitividad de la economía en su conjunto. En este aspecto, la línea adoptada por los Fondos Estructurales consiste en desarrollar cualificaciones, adaptadas a los empleos, mediante la modernización del sistema de enseñanza y de formación inicial y la mejora de los mecanismos de formación a lo largo de toda la vida activa. Además, los Fondos Estructurales actúan también para mejorar el potencial humano en las áreas de investigación, ciencias y tecnologías, fundamentalmente a través de actividades de formación de postgrado y de formación de gestores y técnicos de los centros de investigación. A medio y largo plazo, este potencial contribuye a la creación de nuevos puestos de trabajo y a la consolidación de los empleos expuestos a la competencia internacional.

c.2. Medidas activas en el mercado laboral que actúan tanto en la oferta de trabajo, por medio de medidas de formación, como en la demanda, por medio de ayudas al empleo. Estas medidas operan de manera directa en el nivel de desempleo ya que, en muchas ocasiones, se dirigen a mejorar la empleabilidad de colectivos con baja cualificación. En este sentido, la combinación de medidas pasivas de subsidiación con medidas activas, tales como el aumento de las cualificaciones, la orientación profesional, o las acciones de acompañamiento al empleo, permite optimizar el aprovechamiento de la mano de obra disponible y reforzar la cohesión social.

Objetivos prioritarios

Los efectos en el empleo de los Fondos Estructurales dependen de la intensidad y de la combinación de las intervenciones, que varían en función de que la zona sobre la que se aplica la medida sea

objetivo nº 16 2 (el objetivo nº 3 no es de aplicación territorial, sino funcional). En las regiones del objetivo nº 1, que representan gran parte de las intervenciones de los Fondos Estructurales, la prioridad que constituye la creación de puestos de trabajo se intenta conseguir mediante un impulso del crecimiento que reduzca las diferencias del PIB per cápita. Esto explica el gran esfuerzo dedicado, por una parte, a la modernización y a la puesta al día del sector productivo, dentro de una perspectiva de competitividad, y, por otra parte, a la dotación de diversas infraestructuras básicas. En relación con el empleo, la idea central que subyace en este planteamiento es la intención de constituir una base económica para un desarrollo sostenible que genere empleo a largo plazo, recurriendo también a medios como la mejora de la educación, de la formación, de la investigación y de las innovaciones tecnológicas. Es preciso señalar, asimismo, que las regiones del objetivo nº 1 recibirán también financiación para la realización de acciones propias del objetivo nº 3, esto es, dirigidas a apoyar la adaptación y la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. En las regiones del objetivo nº 2, cuya definición se asienta en criterios vinculados principalmente al empleo, la prioridad es diversificar y revitalizar un tejido industrial que se encuentra en declive, buscando los efectos más inmediatos posibles en el empleo. Así pues, los medios utilizados se concentran en apoyar al sector productivo y en sacar provecho de los recursos humanos buscando, al mismo tiempo, efectos inmediatos en el empleo. Para el apoyo del sector productivo, la mayor parte de los Documentos Únicos de Programación (DOCUP) dan prioridad al desarrollo endógeno a través de la creación de empresas y de ayudas a las inversiones generadoras de empleo en las empresas ya existentes. Esta evolución contribuye también a aumentar la parte de las ayudas indirectas destinadas a mejorar el entorno de la empresa con relación a las ayudas directas a la inversión. Las medidas enmarcadas en el objetivo nº 3 están orientadas hacia el mercado laboral, directamente ligadas al empleo debido a que su principal objetivo es apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, y, a través de ello, permitir la ocupación de los puestos de trabajo disponibles. Las intervenciones llevadas a cabo con arreglo a estos objetivos se aplican a toda la Unión. De manera general, las intervenciones de los Fondos Estructurales enmarcadas en el objetivo nº 3 se desarrollan en condiciones desfavorables derivadas de la persistencia de un desempleo masivo y de larga duración y de la aceleración de la reestructuración económica, cuyas principales víctimas son las personas menos competitivas del mercado laboral. En este difícil contexto, las intervenciones estructurales son de especial utilidad. Los programas cofinanciados, diseñados con una perspectiva que combina el corto y medio plazo, contribuyen a reforzar los vínculos entre desarrollo económico y creación de empleo, paliando así las presiones en los grupos menos favorecidos. Estas intervenciones también actúan como catalizador de las políticas nacionales. De este modo, las políticas activas salen favorecidas en relación con las políticas pasivas de garantía de rentas y las buenas prácticas adquieren mayor difusión entre los interlocutores y las redes creadas gracias a dichas intervenciones.

Actuar más y mejor a favor del empleo

La primera tarea es lograr crear las condiciones para un crecimiento fuerte y duradero que tome en consideración la intensificación de la competencia internacional, la aceleración de los cambios tecnológicos y las repercusiones en el medio ambiente. No obstante, si bien el crecimiento es una condición fundamental, no basta por sí solo para solucionar el problema del desempleo, por lo que, paralelamente, deberá intensificarse el aspecto del empleo de este crecimiento. El sistema actual de reparto del trabajo, que se plasma en bajos índices de actividad y en un fuerte desempleo, debe sustituirse por acuerdos que garanticen la plena participación en el trabajo y movilicen todo el potencial de la economía. Ello permitirá también desembocar en una economía y una sociedad más solidarias y más activas en su manera de abordar el problema del empleo. Así pues, la finalidad última es buscar, dentro de la programación en vigor, las adaptaciones que sean capaces de aumentar los efectos en el crecimiento así como la traducción de este crecimiento en puestos de trabajo. Para

ello, deben seguirse las siguientes orientaciones:

a) Políticas laborales activas para fomentar el empleo³. En este campo de acción, los Estados Miembros deben concretar las estrategias activas y preventivas que preconizan las Directrices para el empleo. La activación y la prevención reposan en una intervención ajustada a las características individuales. Una focalización de este tipo exige una pronta determinación de las personas en situación de riesgo y debe combinar una gran variedad de medidas tales como las entrevistas de diagnóstico, la formación vinculada a un plan de acción personal, el asesoramiento en cuanto a la carrera profesional y la asistencia en la búsqueda de trabajo, así como trabajos a prueba. Es importante poder ofrecer a los desempleados una formación u otras medidas activas que mejoren sus posibilidades de empleo antes de que se conviertan en desempleados de larga duración. El fomento de la aptitud para encontrar un trabajo de la gente joven es una exigencia clave para luchar contra el desempleo juvenil y, por consiguiente, es fundamental dotar a los jóvenes de una mayor capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos y económicos y de cualificaciones pertinentes para el mercado laboral, si es necesario mediante la aplicación o desarrollo de la formación en calidad de aprendices. Los servicios de empleo regionales y locales son esenciales para prevenir las cualificaciones sin salida y la exclusión profesional, y apoyar la adaptación a los cambios estructurales. Por ejemplo, deben desempeñar un papel protagonista en la revisión de las capacitaciones disponibles y del nivel de las cualificaciones profesionales de los jóvenes, así como de las necesidades de formación de los trabajadores y de las necesidades de recualificación de los desempleados. Es tan esencial desarrollar las posibilidades de formación e integración adaptadas a las necesidades específicas o individuales, como adaptar la formación permanente a las necesidades de las empresas locales y regionales. Los servicios de empleo, por lo tanto, tienen que desempeñar un papel especialmente importante en las regiones sujetas a cambios estructurales. Las medidas incluidas en este campo de acción pueden entrañar un uso del FSE más innovador que el tradicional. Por ejemplo, pueden incluir una serie de servicios como preformación, asesoramiento, empleo comunitario, asistencia en la búsqueda de trabajo, ayudas al trabajo y al empleo, todos combinados dentro de un enfoque global y flexible.

b) Fomento de las posibilidades de empleo, de las cualificaciones y de la movilidad mediante la formación permanente. 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. 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.

c) Fomentar una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento⁴. En primer lugar, se deberá conceder la debida importancia a las inversiones inmateriales, que se han convertido en un factor importante del crecimiento económico. El relieve dado por los Fondos Estructurales al

fomento de la investigación, al desarrollo y a la organización de empresas, principalmente pymes, abiertas a las innovaciones y a la mejora constante del capital humano gracias a la educación y a la formación, constituye una contribución vital para el desarrollo y la difusión de tecnologías y métodos de producción novedosos. Las inversiones en capital humano son un componente básico de las inversiones inmateriales, por lo que debe dárseles preferencia con respecto a los otros componentes. Es preciso adaptar los programas a fin de que se impulse la formación profesional en las empresas. Es también muy conveniente reforzar los servicios de ayuda a las empresas y, principalmente, a las pymes. Para ello, los sistemas de ayuda nacionales y regionales cofinanciados por las intervenciones estructurales deben orientarse más decididamente a apoyar la demanda de servicios de calidad de las pymes. Más decisiva aún es la necesidad de realizar un esfuerzo de integración en el apoyo a la oferta de tales servicios. Si bien se han desarrollado numerosas estructuras de servicios a las pymes en las regiones, los directores de empresas continúan encontrando grandes dificultades para obtener servicios generales de asesoría que les dirijan, en función del estudio de sus necesidades, hacia servicios específicos. Por otra parte, el aspecto de asesoría de estos servicios no está coordinado, en general, con el aspecto financiero, lo que merma en gran medida su eficacia, dado que la infracapitalización de las pymes es un punto crítico del que se deriva la mayoría de los problemas que tienen para sobrevivir, desarrollarse e internacionalizarse. Por lo tanto, la Comisión recomienda que los servicios financieros (en especial, capital de lanzamiento, capital de riesgo y otros instrumentos de ingeniería financiera) se integren de manera sistemática en las estructuras de asesoramiento y ayuda a las pymes.

Otro aspecto que debe cuidarse de manera especial son las medidas de acompañamiento a la innovación tecnológica. Debe trabajarse territorialmente con miras a anticiparse a la evolución tecnológica para no verse obligado a someterse a ella pasivamente. Los servicios y aplicaciones telemáticas ofrecen ahora la posibilidad técnica de responder rápidamente a una demanda de servicios individualizados de calidad y de bajo coste, tanto por parte de los particulares (telemedicina, educación-formación, comercio, reservas ...) como por parte de los trabajadores (teletrabajo), de las empresas y de las autoridades públicas locales. Sin embargo, estas nuevas tecnologías no conllevan solamente ventajas para el empleo ya que sirven para racionalizar y automatizar tareas humanas. Pero, puesto que su llegada es ineluctable, es preciso organizar medidas de acompañamiento con mucha antelación y, si estas medidas tienen éxito, las nuevas tecnologías también crearán oportunidades:

- De apertura y expansión de mercados y conocimientos para los territorios menos desarrollados: ejemplos de ello son el teletrabajo, que tiene un potencial importante, y la mejora cualitativa que supondrá el telediagnóstico médico;
- De personalización y acceso a la formación, lo que permitirá una actualización constante de conocimientos y una adaptación de los programas en función de las necesidades específicas, que constituirán ventajas considerables en un mundo en continua mutación;
- En general, de disminución del tiempo de trabajo: las ganancias de productividad de las nuevas tecnologías tenderán a reducir el tiempo de trabajo, lo que tendrá un efecto positivo para las nuevas fuentes de empleo del sector de servicios.

d) Intensificar la traducción del crecimiento económico en empleo. Para ello deberá ponerse especial énfasis en la cuestión del empleo a la hora de financiar infraestructuras e inversiones productivas. Deben mejorarse las metodologías y criterios de selección de proyectos para que se conceda prioridad a las operaciones con mayor potencial de creación de empleo. Por otra parte es conveniente simplificar y acelerar los procedimientos de asignación de esas ayudas, principalmente para las pymes. El «scoring system», empleado en el Reino Unido, constituye uno de tantos ejemplos de método de apoyo al análisis cualitativo de las ayudas. Se basa en dos elementos esenciales: por un lado, los proyectos deben cumplir un determinado número de criterios básicos y, por otro,

existen criterios específicos que permiten valorar la calidad de un proyecto dado en relación con la medida correspondiente. El empleo es uno de los criterios básicos, lo que significa que si un proyecto no genera empleo (neto), tiene muy pocas posibilidades de ser seleccionado. Los criterios relacionados con la medida se basan en indicadores de coste unitario coherentes con el tipo de intervención, entre los que figura el coste por puesto de trabajo creado. Sólo los proyectos más eficaces, es decir, los que presentan la mejor relación de coste/empleo creado, son financiados en virtud del régimen de ayudas. Asimismo es necesario utilizar métodos de evaluación más apropiados y adaptados a la diversidad de las regiones, que permitan una mejor aprehensión de los objetivos cuantificados en cuanto a creación y preservación de puestos de trabajo. Es necesario intensificar el acompañamiento a las obras de infraestructura y de las ayudas a la inversión para que tengan los máximos efectos en el empleo local. Se trata de paliar las dos limitaciones que presentan los puestos de trabajo creados por las grandes infraestructuras: el hecho de que tengan carácter temporal y el riesgo de que sean exógenos en su mayor parte. Esta constatación debería incitar a actuar de manera decidida y con estrecha colaboración entre las autoridades y los responsables de grandes proyectos para lograr que las obras tengan los mayores efectos posibles en la zona. Esta misma observación puede aplicarse a las empresas locales en el contexto de la subcontratación de las distintas partes de la obra. Idénticas orientaciones (formación específica de trabajadores y actualización de las pymes locales) podrían aplicarse a las grandes inversiones productivas.

e) Medidas de acompañamiento a las infraestructuras. Los puestos de trabajo generados por las infraestructuras son de carácter temporal debido a que están conectados a los trabajos de construcción y a que, en general, no se toma medida alguna para dar carácter permanente a parte de los mismos una vez que las obras hayan finalizado. Una estimación efectuada en las grandes obras en construcción del objetivo nº 1 revela que entre el 50% y el 80% de los trabajos los llevan a cabo empresas (y trabajadores) de fuera de la región y, a veces, de fuera del Estado Miembro. Obviamente, esta estimación fluctúa en función de las cualificaciones precisas y de la densidad de población de la zona donde se sitúa la obra. Para mejorar los efectos locales de estas obras, podrían tomarse las siguientes medidas, tras la atribución de los contratos con arreglo a las disposiciones comunitarias que les sean aplicables: recuento anticipado de la mano de obra necesaria; comparación de estas necesidades con los recursos del mercado laboral local o regional; adaptación de la oferta local a las necesidades no cubiertas por medio de programas intensivos de formación (cofinanciados por el FSE). Para dar carácter permanente a los empleos, puede actuarse ya sea de manera endógena: actividades de mantenimiento, reparación y gestión operativa de la infraestructura y de sus servicios generales (suministro de productos consumibles, comidas), que se estima crearían 100.000 puestos de trabajo anuales, cifra que incluso podría aumentarse mediante medidas sistemáticas en favor del empleo en los servicios de proximidad, especialmente en el sector del medio ambiente; ya sea de manera exógena: creación de centros de asesoramiento sobre una o varias de las profesiones necesarias para la realización de la obra que, además, pueden servir en obras similares fuera de la zona.

También es importante compensar el esfuerzo de modernización del sector productivo, tanto para amortiguar sus consecuencias sectoriales (pesca, por ejemplo), como para frenar en las demás zonas el éxodo rural, que es un factor que contribuye a agravar los problemas urbanos. En este sentido, convendría potenciar y generalizar la ayuda prestada por las intervenciones a los planteamientos integrados de desarrollo local tendentes a valorizar productos o sectores poco o nada expuestos a la competencia internacional. En primer lugar, debe estimularse una estrategia de desarrollo sistemático de los puntos fuertes regionales basada en la tradición y la calidad y que permitan una diversificación de mercados de la economía del territorio: en este sentido, los productos y servicios locales pueden desempeñar una función esencial. Las estrategias de desarrollo de los puntos fuertes regionales deben orientarse a activar fuentes de empleo ancladas en la tradición, como los productos locales «únicos» en vías de extinción o ya desaparecidos pero que siguen

perteneciendo a la memoria colectiva (conocimientos adquiridos y oficios, especialmente los de artesanía), o los productos artesanales o tradicionales típicos que, sin ser exclusivos de una zona determinada, presentan una fuerte diferenciación competitiva y requieren estrategias de comercialización adaptadas⁵. Esta estrategia requiere: una mayor cooperación entre las pymes y las grandes empresas, con la finalidad de constituir «cuencas de innovación» en sustitución de los distritos industriales; un nivel adecuado de servicios de asesoramiento y acompañamiento de calidad, que son fundamentales para la creación y el desarrollo de pymes, teniendo en cuenta su papel como fuente dinámica de empleo. En segundo lugar, se debe prestar especial atención al desarrollo de los «nuevos yacimientos de empleo» en un determinado número de ámbitos de iniciativa local destinados a dar cobertura a necesidades nuevas ligadas principalmente a la calidad de vida (servicios de ayuda a las personas, especialmente a las de la tercera edad, cultura, turismo, servicios de proximidad), y a la gestión de recursos escasos (patrimonio cultural, gestión y protección del medio ambiente, energías alternativas, como la biomasa). El objetivo es desarrollar nuevas actividades con entidad propia y que requieran gran intensidad laboral basadas en necesidades nuevas emanadas de la evolución demográfica y social de la sociedad europea, las tres más importantes de las cuales son: el envejecimiento de la población (uno de cada tres adultos de la Unión Europea tiene más de 60 años), el aumento del tiempo libre y la mejora de la gestión de los recursos escasos.

f) Desarrollo de la adaptabilidad y del espíritu de empresa. En este ámbito, los Estados Miembros deben demostrar de qué forma, trabajando con los interlocutores sociales, pueden combinar sus esfuerzos para modernizar la organización del trabajo y permitir a los trabajadores adaptarse mejor a los cambios económicos. La rápida difusión de las nuevas técnicas y de los tipos de producción que de ellas se derivan requiere que se diseñen nuevas formas de organización del trabajo. Los retrasos en este aspecto podrían frenar el crecimiento de la productividad y reducir las ventajas que tienen en potencia para el empleo los regímenes flexibles del tiempo de trabajo. Los Fondos Estructurales pueden actuar de catalizador prestando apoyo, por ejemplo mediante ayudas al empleo, para los costes de transición derivados de la aplicación de sistemas que permitan a los trabajadores interrumpir provisionalmente su carrera laboral para mejorar su formación, a cambio de la contratación de un parado mientras dure esa formación, por ejemplo; o derivados de la reorganización del tiempo de trabajo a lo largo de toda la vida activa para repartir mejor el empleo disponible. En este contexto, es importante señalar la importancia de establecer sistemas apropiados de formación para los trabajadores de las pymes y de sistemas que favorezcan la formación a lo largo de toda la vida.

Un ejemplo es el programa de “Gestión del trabajo y del tiempo de trabajo” de Dinamarca, que permite que se concedan permisos de entre 13 y 52 semanas por motivos personales, financiados según los mismos baremos de las prestaciones por desempleo. Estos permisos pueden otorgarse para formación o en concepto de permiso parental o sabático. Los puestos de trabajo que se liberan así permiten la inserción de desempleados y de jóvenes en busca de trabajo. Esta rotación aporta flexibilidad al mercado laboral y contribuye al perfeccionamiento profesional de la mano de obra a largo de toda la vida activa.

También será importante para la creación de más y mejores empleos el apoyo al espíritu de empresa y la expansión 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 pymes. 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 los grupos de profesiones 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 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 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. Con el fin de fomentar el espíritu de empresa y la creación de empleo, debe 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.

g) Promover un crecimiento que no perjudique al medio ambiente. La protección del medio ambiente constituye una fuente importante de nuevos puestos de trabajo. Además de los empleos movilizados por la construcción y el mantenimiento de infraestructuras, cada vez se da más importancia al potencial de puestos de trabajos que presenta el sector de actividades vinculadas al medio ambiente, llamado a veces «ecosector». Este ramo crea bienes y servicios para la medición, prevención, limitación o corrección de los daños causados al agua, el aire o el suelo, además de incluir también la reducción y el tratamiento de residuos y de contaminación acústica y la buena gestión de la energía a nivel local. Entre estos servicios figuran también el asesoramiento y las auditorías medioambientales de otros sectores industriales. El desarrollo de estas industrias ligadas al medio ambiente, que en su mayoría son de elevado nivel tecnológico y suponen industrias de desarrollo innovadoras (producción de material de lucha contra la contaminación; desarrollo de medios telemáticos que contribuyen a dar un enfoque más integrado a la gestión medioambiental, a escala local y regional, de la prevención de riesgos naturales y de riesgos causados por el hombre o de la gestión de los recursos naturales; desarrollo de técnicas de ahorro de energía o de energías renovables), presenta buenas expectativas para la creación de puestos de trabajo duraderos. Además, los servicios relacionados con el medio ambiente, incluidos la puesta en marcha y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias, que son aspectos fundamentales en las regiones del objetivo nº 1 (por ejemplo: gestión de residuos, lucha contra la contaminación, gestión del agua, preservación de zonas naturales protegidas, y actividades que, aunque se salen del sector medioambiental propiamente dicho, contribuyen de manera significativa a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como la conservación del patrimonio, la renovación urbana, etc.), pueden ser actividades que requieren mucha mano de obra y que, por lo tanto, contribuyen en gran medida a la lucha por el empleo⁶.

h) Modernizar el modelo social europeo, fomentando la solidaridad económica y social, construyendo un estado de bienestar activo, en el que haya una sociedad sin exclusiones, abierta a todos. La solidaridad económica y social debe diferenciarse claramente de las medidas puramente asistenciales. El crecimiento del desempleo ha fragilizado a amplios sectores de la población en toda la Comunidad y ha conducido a la extensión del fenómeno de la marginación, especialmente en detrimento de las categorías más vulnerables del mercado laboral, que son los jóvenes desfavorecidos, las mujeres, los desempleados de larga duración y una parte de la población de inmigrantes. Para combatir y prevenir el desempleo de larga duración y el riesgo de fragmentación social es necesario actuar en favor de una reforma de las políticas del mercado laboral. Se trata de privilegiar las políticas activas en lugar de las políticas de indemnización pasiva del desempleo.

Acciones para el empleo

Ello permite emplear de manera productiva los recursos financieros disponibles y, sobre todo, movilizar a los desempleados y marginados. Con tal fin, el acceso a los subsidios de desempleo debe asociarse en mayor medida a actividades de formación y a la adquisición de nuevas competencias para prevenir mejor el paro de larga duración y la marginación. La transferencia de las ayudas pasivas hacia medidas activas del mercado laboral que, por lo tanto no supondrán un peso suplementario para la hacienda pública, requiere que se adapte la gama de servicios de empleo y la calidad de los mismos. Estas mejoras son necesarias para responder eficazmente a las dificultades específicas de los desempleados y de las personas más desfavorecidas, dándoles los medios de acceder a la actividad económica y social. Todo esto implica que se creen mecanismos que aúnen medidas de orientación, formación, asesoramiento y de ayuda al empleo para facilitar la inserción de las personas afectadas. Este tipo de orientación puede combinarse con el aprovechamiento de los nuevos yacimientos de empleo. El fomento de las iniciativas locales de desarrollo y empleo podría proceder de la activación de una parte de los recursos adscritos a la indemnización pasiva del desempleo y de un aumento de la cooperación con la economía competitiva. Debe prestarse especial atención a las necesidades de los discapacitados, minorías étnicas y otros grupos e individuos desfavorecidos, y al desarrollo de las políticas adecuadas, preventivas y activas, para fomentar la integración de estas personas en el mercado laboral. Sin embargo, la reducción del paro y la mejora de la (re)integración en el mercado laboral de estos grupos a menudo no es posible hasta que no se han superado otras formas de exclusión. La exclusión suele deberse a una serie de causas, de forma que sólo un enfoque integrado y global puede ser eficaz como estrategia para la integración. Es importante hacer un llamamiento a las capacidades en este terreno del sector no gubernamental, porque pueden estar más cerca de las necesidades reales de los afectados que los organismos oficiales. Igualmente, la movilización de grupos locales y de sus proyectos puede ser una forma eficaz de llegar a las personas en peligro de exclusión o que ya la sufren.

Acciones positivas para las mujeres. Aunque es esencial integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las acciones financiadas por los Fondos Estructurales, también es necesario completarla con acciones positivas específicas, basadas en:

- Estudios de la diferencia entre hombres y mujeres en los sectores y ámbitos de que se trate, y de los obstáculos para beneficiarse 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 que corrijan 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 desempleo, 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.

i) Desarrollar y acrecentar la cooperación en las intervenciones estructurales. Cada una de las orientaciones anteriormente descritas constituye un filón al servicio del empleo que, para ser activado plenamente, necesita un reforzamiento y una renovación de la cooperación, respetando plenamente las competencias específicas y la legitimidad de cada uno de los socios que deben intervenir en las diferentes fases del proceso. Efectivamente, donde existe un margen de maniobra importante es, más que en el propio contenido o en el volumen financiero de las intervenciones estructurales, en la forma en que se llevan a la práctica. En este contexto, es preciso ampliar el número de participantes para conseguir un valor añadido triple: económico, financiero y político.

- Económico, en la medida en que la gran heterogeneidad de los territorios obliga a que, para conseguir la máxima eficacia, las medidas tengan objetivos claramente definidos y se dé prioridad a los vínculos con los agentes locales. Además, el mantenimiento o la creación de actividades con base en el aprovechamiento del conjunto de recursos de un territorio hacen necesario que la empresa sea colectiva y que se prime la iniciativa empresarial.
- Financiero, ya que los recursos públicos están supeditados a obligaciones presupuestarias que son cada vez más restrictivas. Una ampliación de la cooperación financiera con el sector privado para las intervenciones que le atañen más directamente redundaría en una potenciación del efecto de palanca de las mismas y de su impacto en el empleo. A este respecto, debe efectuarse un análisis complementario para comprobar la coherencia entre las políticas estructurales y la política de competencia. Este aspecto es indisoluble de la participación de los agentes privados en la preparación y realización de las intervenciones, según demuestran los proyectos de subvención global desarrollados en varios Estados Miembros.
- Político, en la medida en que las intervenciones comunitarias, especialmente las de carácter estructural, deben hacerse más perceptibles para los ciudadanos. Este importante aspecto de la construcción europea, que ilustra la cohesión económica y social y se incluye en un ámbito de interés general como es el empleo, debería aprovecharse para dar mayor participación a las opiniones públicas de la Unión.

La Comisión observa un aprovechamiento incompleto de la cooperación política, económica y social así como de su práctica, incluso por parte de las administraciones nacionales. La movilización de las autoridades locales, los interlocutores sociales, las asociaciones y las empresas debe ampliarse, lo que supone dar mayor cabida a la cooperación territorial: desde el punto de vista organizativo, deberá integrarse una cooperación tradicional, de tipo vertical, entre autoridades nacionales, regionales y locales, con una cooperación horizontal, entre actores públicos y privados del nivel territorial más apropiado. Ante todo se trata de mejorar el efecto local de las intervenciones. Los proyectos específicos de formación, las medidas de acompañamiento de infraestructuras, la creación de servicios de ayuda a las pymes y una orientación más decidida de los regímenes de ayuda hacia el sector productivo necesitan una descentralización mínima para la preparación y la aplicación de las medidas. Con tal fin, está ampliamente justificado que se mejore la cooperación vertical entre los diferentes niveles administrativos. En cuanto a la cooperación económica conviene no perder de vista la necesaria dimensión horizontal de la cooperación: las medidas de apoyo al sector privado, las intervenciones en el ámbito educativo, la ayuda a la IDT no pueden ser concebidas ni aplicadas sin una participación activa de los interlocutores económicos y sociales y, especialmente, de las organizaciones socioprofesionales (pymes, artesanía y economía social). Idéntica consideración se aplica al sector asociativo, en el sentido más amplio de la palabra, con relación a las medidas de estímulo socioeconómico, lucha contra la marginación y apoyo a los nuevos yacimientos de empleo.

En la práctica cotidiana, debe rebasarse el marco de los comités de seguimiento para desarrollar

espacios menos formales de reflexión y propuestas tendentes a promover una participación más equilibrada del hombre y la mujer, aportar un flujo de información adecuado y debatir proyectos territoriales encaminados a ello.

2. El Reglamento de Fondos Estructurales 2000-2006

Desde la aprobación del Tratado de Amsterdam y la puesta en marcha de la Estrategia Europea del Empleo, el empleo se ha convertido en la prioridad principal de la UE. Las políticas estructurales, cuyo fin es contribuir a reducir las disparidades económicas y sociales, constituyen un apoyo para los mercados de trabajo nacionales y regionales. El Reglamento CE nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, dispone expresamente que la política de la cohesión económica y social debe promover un elevado nivel de empleo. Señala también que con el fin de reforzar el enfoque integrado del desarrollo, procede garantizar, sin perder de vista las peculiaridades regionales, la coherencia entre las acciones de los distintos Fondos y la estrategia en favor del empleo. En definitiva, el empleo es una de las máximas prioridades a tener en cuenta por las intervenciones de naturaleza estructural durante el período de programación 2000-2006. Numerosas son las referencias al empleo que se contienen en dicho Reglamento, mereciendo especial atención:

- Artículo 1. [Objetivos de la actuación de los Fondos Estructurales]. El Objetivo nº 3⁷ para el próximo período persigue el apoyo a la adaptación y a la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Este objetivo proporcionará un marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales.
- Artículo 2. [Medios y funciones de los Fondos Estructurales]. La Comisión y los Estados Miembros velarán por que exista coherencia entre la acción de los Fondos y otras políticas y programas comunitarios, en particular en el ámbito del empleo.
- Artículo 4 [Objetivo nº 2]. Entre los criterios cuyo cumplimiento determina la calificación de un territorio como objetivo nº 2 (zonas con problemas estructurales en las que convenga apoyar la reconversión económica y social) se encuentra la gravedad de los problemas estructurales, gravedad que se evaluará en función de la tasa total de desempleo y de la tasa de desempleo de larga duración.
- Artículo 15 [Preparación y aprobación de los Planes presentados en virtud del objetivo 3]. La Comisión Europea evaluará los Planes presentados por los Estados en función de la coherencia entre las acciones contempladas y el Plan Nacional para la aplicación de la Estrategia Europea del Empleo.
- Artículo 16 [Contenido de los Planes]. Los Planes incluirán una descripción:
 - De la situación actual en materia de desarrollo de los recursos humanos y de política de empleo en el Estado Miembro y en las regiones del objetivo 3.
 - De una estrategia adecuada para el desarrollo de los recursos humanos y la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.
 - Demostración de que las prioridades previstas son coherentes con el Plan Nacional de Empleo que se venga aplicando, habida cuenta de la descripción de los objetivos fundamentales de esta estrategia y de los medios principales para alcanzarlos.
 - Demostración de que las actividades previstas en cada uno de los planes correspondientes al objetivo nº 2 en materia de recursos humanos y empleo que deben recibir ayuda del FSE, son aquéllas que están integradas en la estrategia de reconversión, en coordinación con los demás Fondos, y que se hacen eco de la evaluación previa en materia de recursos humanos y empleo.
- Artículo 17. [Marcos Comunitarios de Apoyo]. Todo MCA incluirá una indicación del modo en que las estrategias y ejes prioritarios definidos para la acción estructural tienen en cuenta las

orientaciones relativas a la estrategia de desarrollo del empleo por medio de la mejora de la capacidad de adaptación y de la cualificación de las personas.

- Artículo 19. [Documentos Únicos de Programación]. El DOCUP del objetivo nº 1 incluirá todo tipo de medidas pertinentes relativas al desarrollo del empleo mediante la mejora de la capacidad de adaptación y de la cualificación de las personas. Todo DOCUP incluirá la estrategia de desarrollo del empleo mediante la mejora de la capacidad de adaptación y de la cualificación de las personas.
- Artículo 26. [Grandes Proyectos]. Este tipo de intervenciones están condicionadas a la comunicación a la Comisión de los efectos directos e indirectos que tendrán sobre el empleo, a ser posible a escala comunitaria. La Comisión, por su parte, valorará las ventajas socioeconómicas esperadas, en particular en términos de empleo, habida cuenta de los recursos financieros movilizados.
- Artículo 29. [Modulación de tipos de participación]. La participación de los Fondos se modulará en función de la evaluación previa realizada de los recursos humanos y de empleo.
- Artículo 41. [Evaluación previa]. La evaluación previa tendrá en cuenta, sobre todo, la situación en relación con el empleo, así como el mercado de trabajo habida cuenta de la estrategia europea en materia de empleo. Concretamente se incluirá una evaluación previa de la situación socioeconómica, sobre todo de las tendencias del mercado de trabajo, con inclusión de las regiones con problemas particulares de empleo y de la estrategia global en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, así como de la manera en que dicha estrategia se conecta con la estrategia nacional de empleo, tal y como esté descrita en los Planes de Acción Nacionales.
- Artículo 45. [Presentación de informes] La Comisión presentará cada tres años un informe incluyendo, entre otros, un análisis de los flujos de inversiones directas y de sus efectos sobre la situación del empleo a escala comunitaria.

3. El nuevo Fondo Social Europeo

Regulado en el Reglamento (CE) nº 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999⁸, el Fondo Social Europeo del período de programación 2000-2006 se convierte en el principal instrumento financiero a escala comunitaria para el desarrollo de los recursos humanos en todo el territorio de la UE. Concretamente apoyará medidas de prevención y lucha contra el desempleo, de desarrollo de los recursos humanos y de integración en el medio laboral a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. En especial, el Fondo contribuirá a las acciones emprendidas en virtud de la Estrategia Europea del Empleo y de las Directrices anuales por el empleo. Asimismo el Fondo Social Europeo complementará las actividades de los Estados Miembros destinadas al desarrollo del mercado de trabajo y de los recursos humanos en el marco de sus Planes de Acción Nacionales plurianuales para el empleo, en especial en los cinco ámbitos políticos siguientes:

- 1) Desarrollo y promoción de políticas activas del mercado de trabajo para:
 - Combatir y evitar el desempleo.
 - Facilitar la reintegración de los desempleados de larga duración en el mercado de trabajo.
 - Apoyar la integración profesional de los jóvenes y de las personas que se reincorporan tras un período de ausencia.
- 2) Promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo con especial atención a quienes corren peligro de quedar excluidos.
- 3) Fomento y mejora de la formación profesional, de la formación general y el asesoramiento en el marco de una política de formación durante toda la vida para:

Acciones para el empleo

- Facilitar y mejorar el acceso y la integración en el mercado de trabajo.
 - Mejorar y mantener la capacidad de trabajar.
 - Fomentar la movilidad profesional.
- 4) Promoción de:
- Una mano de obra cualificada, con formación y adaptable.
 - La innovación y la adaptabilidad de la organización del trabajo.
 - Desarrollo de la iniciativa empresarial.
 - Facilitación de la creación de empleo.
 - Cualificación y refuerzo del potencial humano en la investigación, la ciencia y la tecnología.
- 5) Medidas especiales para mejorar el acceso y la participación de la mujer en el mercado de trabajo incluido el desarrollo de carrera y su acceso a las nuevas oportunidades de trabajo y a la creación de empresas, y para reducir la segregación vertical y horizontal en el mercado de trabajo en función del sexo.

El Fondo Social Europeo, en el desarrollo de estos cinco ámbitos de actuación, deberá tener en cuenta:

- El desarrollo local. Necesidad de apoyarlo, incluyendo las iniciativas de empleo locales y los pactos de empleo territoriales.
- La sociedad de la información. Su dimensión social y laboral, en especial mediante el desarrollo de políticas y programas que aprovechen el potencial de empleo de la sociedad de la información y mediante la igualdad de acceso a sus posibilidades y beneficios.
- La igualdad entre mujeres y hombres, en el sentido de integración de las políticas de igualdad de oportunidades.

Medidas elegibles del fondo social europeo:

1. Asistencia en favor de las personas para las siguientes actividades de desarrollo de los recursos humanos que podrán formar parte de itinerarios integrados de inserción profesional:
 - 1.1. Educación y formación profesional (incluida la formación profesional equivalente a la escolaridad obligatoria), aprendizaje, formación previa, incluidas la adquisición y la mejora de las competencias básicas, rehabilitación profesional, medidas de fomento de la aptitud para el empleo en el mercado de trabajo, orientación, asesoramiento y perfeccionamiento profesional.
 - 1.2. Ayudas al empleo y ayudas al autoempleo.
 - 1.3. Formación universitaria de tercer ciclo y la formación de directivos y técnicos en los centros de investigación y en las empresas, todo ello en el ámbito de la investigación y del desarrollo científico y tecnológico.
 - 1.4. Desarrollo de nuevas fuentes de empleo, incluido el sector de la economía social.
2. Ayudas a estructuras y sistemas, al objeto de aumentar la eficacia de las actividades de asistencia a favor de las personas.
 - 2.1. Desarrollo y mejora de la formación profesional, la educación y de la cualificación, incluida la formación del profesorado, de los instructores y del personal, y mejora del acceso de los trabajadores a la formación y las cualificaciones.
 - 2.2. Modernización y mejora de la eficacia de los servicios de empleo.
 - 2.3. Desarrollo de vínculos entre el mundo del trabajo y los centros de enseñanza, formación e investigación.
 - 2.4. Desarrollo de sistemas para la anticipación de los cambios en el empleo y de las

cualificaciones, particularmente en relación con las nuevas modalidades y formas de organización del trabajo, teniendo en cuenta la necesidad de conciliar familia y profesión y de permitir que los trabajadores de edad avanzada realicen una actividad estimulante hasta la jubilación, excluyéndose la financiación de las jubilaciones anticipadas.

3. Medidas de acompañamiento, también al objeto de aumentar la eficacia de las actividades de asistencia a favor de las personas.
 - 3.1. Asistencia a la prestación de servicios a beneficiarios, incluida la puesta a disposición de servicios e instalaciones de asistencia para personas dependientes.
 - 3.2. Fomento de medidas de acompañamiento sociopedagógicas para facilitar un itinerario integrado de inserción profesional.
 - 3.3. Sensibilización, información y publicidad.
4. Medidas de asistencia técnica al conjunto de las intervenciones del propio Fondo Social Europeo en el marco de los Objetivos 1 y 3, así como a iniciativa de la propia Comisión.

Concentración de las intervenciones del Fondo Social Europeo: Las intervenciones se concentrarán en un número limitado de áreas o temas y en las necesidades más importantes y las acciones más eficaces, partiendo de las prioridades establecidas en los Planes Nacionales de Acción para el empleo. A la hora de distribuir los créditos disponibles entre cada uno de los cinco ámbitos políticos de actuación se tendrán en cuenta las prioridades nacionales.

4. Las Iniciativas Comunitarias de Recursos Humanos

De las trece Iniciativas Comunitarias financiadas por los Fondos Estructurales en el período 1994-1999, dos se consagraban al desarrollo de los Recursos Humanos: ADAPT Y EMPLEO. Sobre la base de las disposiciones del Libro Blanco de Crecimiento, Competitividad y Empleo de 1993, y en relación con el objetivo nº 4 de los Fondos Estructurales 1994-1999, la Iniciativa Comunitaria ADAPT⁹ fue concebida con objeto de contribuir a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo con vistas a favorecer el crecimiento, el empleo y la competitividad, evitar el desempleo mediante la mejora de las cualificaciones de los trabajadores y facilitar la creación de nuevos empleos y actividades. Las principales medidas subvencionables por ADAPT son:

Formación, asesoramiento y orientación:

- Ayuda en forma de asesoramiento para empresas con el fin de que puedan identificar las consecuencias de las transformaciones en el entorno industrial;
- Ayuda para el desarrollo y la oferta de sistemas de formación;
- Oferta de sistemas de asesoramiento y orientación para trabajadores afectados por las transformaciones industriales;
- Asistencia a las pymes para la aplicación de programas de formación continua;
- Acciones de formación para empresarios y directivos.

Previsión, fomento de la creación de redes y nuevas oportunidades de empleo:

- Fomento de la cooperación y la formación en nuevos ámbitos de actividad económica con el fin de crear nuevas oportunidades de empleo;
- Apoyo a las iniciativas de desarrollo de empleo local.

Adaptación de las estructuras y sistemas de apoyo:

- Fomento de la cooperación entre empresas y de la investigación en el campo de la transferencia

Acciones para el empleo

- tecnológica a los mercados de trabajo locales;
- Desarrollo de sistemas de formación de formadores en cuanto a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales;
- Promoción de la cooperación regional, interregional y transnacional entre empresas.

Información, difusión y sensibilización:

- Desarrollo de bases de datos sobre empleo.
- Estudios relacionados con la transformación industrial.
- Acciones para aumentar la sensibilización de los diferentes sectores económicos.

En reunión de 8 de mayo de 1996, la Comisión decidió incluir nuevas prioridades a la Iniciativa ADAPT para la convocatoria 1998-1999: fomentar un alto nivel de conocimiento sobre la sociedad de la información, favorecer la identificación y transferencia de buenas prácticas en la aplicación de las tecnologías de la información y promover la experimentación y difusión de experiencias. Para esta convocatoria la Iniciativa pasó a denominarse ADAPT-BIS "Construyendo la Sociedad de la Información".

Por su parte, la Iniciativa de "EMPLEO y Desarrollo de los Recursos Humanos"¹⁰, relacionada con el objetivo nº 3 de los Fondos Estructurales 1994-1999, tenía cuatro objetivos diferentes de actuación (también llamados "capítulos"):

- Fomento de la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres («Empleo NOW»);
- Promoción de la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, especialmente de aquellos que carecen de cualificaciones prácticas o de formación alguna («Empleo Youthstart»).
- Mejora de las perspectivas de empleo para las personas discapacitadas físicas o psíquicas. («Empleo-Horizon»).
- Mejorar el acceso al mercado de trabajo y las posibilidades de empleo de los grupos vulnerables excluidos de él o en peligro de estarlo. («Empleo-Integra»). Este capítulo fue añadido como capítulo independiente en la convocatoria de 1998-1999.

Las principales medidas subvencionadas por la Iniciativa de EMPLEO son:

- Desarrollo de sistemas de formación, orientación, asesoramiento y empleo.
- Oferta de Planes de Formación.
- Apoyo a la creación de puestos de trabajo, creación de pymes, cooperativas y asociaciones.
- Difusión de la información y acciones de sensibilización.

En cuanto a las Iniciativas Comunitarias del período de programación 2000-2006, éstas se reducen de trece a cuatro: INTERREG, LEADER, URBAN y EQUAL¹¹. De ellas, EQUAL¹¹ se consagra de forma exclusiva al desarrollo de los Recursos Humanos. A partir de las lecciones aprendidas de las Iniciativas Empleo y ADAPT, EQUAL servirá de campo de pruebas para desarrollar y difundir nuevas maneras de aplicar las políticas de empleo a fin de combatir todo tipo de discriminación y desigualdad sufrido por las personas que tratan de acceder al mercado de trabajo y quienes ya forman parte de éste. Entre los principios rectores de esta nueva Iniciativa cabe destacar:

a) Enfoque temático.

Equal acuará en una serie de áreas temáticas, definidas en el contexto de los cuatro pilares de la Estrategia Europea del Empleo. Se trata de áreas prioritarias en las que varios Estados Miembros consideren que la cooperación transnacional les ayudará a mejorar la aplicación de las políticas nacionales. Las áreas temáticas para la primera convocatoria de propuestas 2001-2003 son:

PILAR I: Capacidad de inserción profesional.

Acciones para el empleo

- a) Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos.
- b) Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.

PILAR II: Espíritu de empresa.

- c) Abrir el proceso de creación de empresas a todos proporcionando los instrumentos necesarios para la creación de empresas y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en las zonas urbanas y rurales.
- d) Reforzar la economía social (el tercer sector), en particular los servicios de interés para la comunidad, y con especial atención a la mejora de la calidad de los puestos de trabajo.

PILAR III: Adaptabilidad

- e) Promover la formación permanente y las prácticas laborales integradoras que fomenten la contratación y la permanencia en el empleo de las personas que sufren discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo.
- f) Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y el uso de la tecnología de la información y otras nuevas tecnologías.

PILAR IV: Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres:

- g) Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo.
- h) Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

Los Estados Miembros seleccionarán solamente las áreas temáticas en las que deseen cooperar. Además, cada Estado Miembro deberá prever al menos un nivel mínimo de acción destinado a los solicitantes de asilo, en función de la dimensión del problema en el Estado Miembro.

b) Principio de cooperación.

EQUAL financiará actividades llevadas a cabo por asociaciones estratégicas que actuarán dentro de las áreas temáticas y que se denominan agrupaciones de desarrollo (AD). Reunirán a los agentes interesados que posean las competencias pertinentes, los cuales cooperarán a fin de desarrollar un enfoque integrado sobre problemas multidimensionales a fin de determinar los factores que conducen a la desigualdad y la discriminación en relación con el mercado de trabajo, dentro del área o las áreas temáticas elegidas por ellos. Compartirán asimismo sus esfuerzos y recursos en la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas definidos de común acuerdo y los objetivos compartidos. Las AD podrán tener una base geográfica, reuniendo a los agentes apropiados de una zona geográfica concreta (agrupaciones geográficas), o podrán cubrir sectores económicos o industrias concretas (agrupaciones sectoriales). Estas últimas podrán, asimismo, tener por objeto uno o más de los grupos específicos que sufren discriminación o desigualdad en relación con el mercado de trabajo.

c) Principio de capacitación.

Según este principio quienes participen en la puesta en práctica de actividades dentro de una AD

deberán participar también en la toma de decisiones.

d) Principio de transnacionalidad.

EQUAL se basará en el principio de cooperación transnacional. Por norma general deberá establecerse una cooperación entre al menos dos AD seleccionadas por los Estados Miembros en el ámbito de EQUAL, y que trabajen preferiblemente en la misma área temática.

e) Principio de innovación.

EQUAL ensayará enfoques innovadores para la ejecución de políticas. Podrá tratarse de enfoques completamente nuevos o de la transferencia de elementos ya existentes en otros ámbitos que incrementen la eficacia en la aplicación de las políticas.

f) Principio de transferencia.

EQUAL financiará el desarrollo de soluciones innovadoras para su aplicación a las prioridades políticas de los Estados Miembros establecidas en sus Planes Nacionales de Acción para el Empleo. A fin de lograr la máxima repercusión de EQUAL, los resultados deberán ser analizados, comparados y difundidos tanto dentro de los Estados Miembros como en toda la Unión.

Fases de la puesta en marcha de EQUAL

EQUAL financiará actividades en el marco de las cuatro acciones siguientes:

Acción 1: Establecimiento de agrupaciones de desarrollo y de cooperación transnacional.

Acción 2: Ejecución de los programas de trabajo de las agrupaciones de desarrollo.

Acción 3: Creación de redes temáticas, difusión de buenas prácticas y repercusión en la política nacional.

Acción 4: Asistencia técnica para apoyar las acciones anteriores.

Las acciones 1 y 2 son consecutivas mientras que la acción 3 deberá ponerse en marcha por los Estados Miembros tan pronto como se puedan difundir los resultados. La acción 4 proporcionará apoyo antes de que se inicie la acción 1.

5. Promoción de proyectos innovadores en materia de empleo.

En el marco de la Estrategia Europea del Empleo la Comisión Europea promueve y financia la realización de proyectos piloto por dos medios:

5.1 Acciones innovadoras reguladas y financiadas por la vía del Fondo Social Europeo.

5.2 Medidas de fomento en el ámbito del mercado de trabajo de los Estados Miembros, tal como prevé el artículo 129 del Tratado de Amsterdam.

5.1 Artículo 6 del FSE

El artículo 6¹² del Reglamento (CE) n° 1784/1999 del Parlamento y del Consejo relativo al FSE tiene por objeto financiar la experimentación de ideas innovadoras y proyectos piloto. Los proyectos seleccionados se financian con arreglo a las normas de cofinanciación del FSE, aunque algunos de ellos pueden obtener hasta el 100 % de subvención. Los sectores de actividad van desde el desarrollo de nuevos enfoques, métodos y organización de la formación profesional hasta el apoyo al empleo y a la integración profesional de las personas excluidas del mercado de trabajo. Estos proyectos piloto permiten reunir experiencias sobre la mejor forma de fomentar la creación de puestos de

Acciones para el empleo

trabajo en los nuevos yacimientos de empleo, aprovechar las posibilidades de colocación que ofrece la sociedad de la información y crear asociaciones locales para luchar contra el desempleo.

En el marco del seguimiento de la estrategia de Essen, en 1994 y 1995 se seleccionó una primera serie de 86 proyectos, que se referían a tres sectores prioritarios:

- la creación de un modelo más avanzado en materia de crecimiento del empleo;
- la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo;
- el refuerzo de los sistemas de formación.

Estos proyectos fueron seleccionados y administrados por los Estados Miembros en colaboración con la Comisión Europea. A fin de profundizar en la colaboración en este tipo de proyectos, la Comisión publicó en 1996 una convocatoria de propuestas bianual sobre el tema «nuevas fuentes de empleo», con arreglo a las recomendaciones del Libro blanco de la Comisión de 1993 «Crecimiento, Competitividad, Empleo». Se seleccionaron 81 proyectos sobre las nuevas formas de empleo derivadas del desarrollo tecnológico, la protección del medio ambiente y las nuevas competencias que favorecen la movilidad de los trabajadores.

Los temas principales de las acciones innovadoras eran:

- el fomento de asociaciones locales que apoyan la creación de empleo;
- el desarrollo de nuevas formas de organización del trabajo generadoras de empleo;
- la manera de promover un marco favorable a la creación de empresas y empleo en los nuevos sectores.

La mayoría de los promotores de las acciones innovadoras son entidades pertenecientes al tercer sistema (sector económico y social representado por las cooperativas, las mutuales, las asociaciones y las fundaciones), que se convierten en socios clave para desarrollar nuevos enfoques de la lucha contra el desempleo de los grupos desfavorecidos, mediante la creación de empresas de vocación social y la realización de nuevas actividades de servicio. Por esta razón, un proyecto piloto titulado «Tercer sistema y empleo» estudia actualmente cómo puede aprovecharse el potencial de empleo de dicho sector. En el marco de esta acción, con un presupuesto total de 20 millones de euros, se seleccionaron 81 proyectos en 1997 y 1998, que tenían por objeto el fomento de los servicios de proximidad de vocación social, el medio ambiente, las artes y la cultura.

En 1998 la Comisión publicó una nueva convocatoria de propuestas sobre la acción piloto «Capital local con finalidad social», que tenía por objeto la realización de nuevas acciones preparadas a escala local para transformarlas en proyectos que tengan un impacto en el empleo y la cohesión social. Concretamente, esta acción piloto permitía la creación de «estructuras intermedias del capital local con finalidad social» que subvencionaran y apoyasen a los promotores de microproyectos mediante:

- un seguimiento participativo que asociase a los promotores en todas las fases del proyecto;
- una asistencia técnica y logística;
- una ayuda financiera por un importe máximo de 10.000 euros por proyecto.

Estas estructuras intermedias han de repartir los fondos en pequeñas subvenciones (inferiores a 10.000 euros), y asesorarán a los promotores de microproyectos sobre el modo de: restaurar la cohesión social; reforzar las redes locales; ayudar a los grupos que luchan contra la exclusión; y ayudar a poner en marcha microsociedades y cooperativas. En otoño de 1999 comenzaron a funcionar cerca de 30 estructuras intermedias, que financian alrededor de 3.000 iniciativas en toda Europa.

Utilizando un enfoque semejante, sobre la base del artículo 6 del Reglamento sobre el FSE y del

artículo 10 del Reglamento relativo al FEDER, la Comisión puso a prueba un método para aprovechar las ventajas de la sociedad de la información, sector con un gran potencial en materia de empleo y de cambio industrial. Basándose en la experiencia de IRISI «Interregional information society» (programa comunitario creado a finales de 1994 en 6 regiones de la UE para fomentar la cooperación regional en el ámbito de la sociedad de la información), la convocatoria de propuestas de 1995 sobre la «Iniciativa de la sociedad de la información regional» (ISIR) permitió a 22 regiones de la Unión Europea trabajar juntas utilizando una metodología común basada en una asociación entre el sector público y el sector privado de los actores regionales afectados, a fin de elaborar estrategias de promoción de la sociedad de la información en las regiones menos favorecidas.

Estas estrategias son un instrumento útil para afrontar los retos de la sociedad de la información, así como para mejorar la competitividad y la situación del empleo en dichas regiones. Otros tipos de proyectos piloto regionales y transnacionales, en los que participan más de 40 organizaciones regionales diferentes, desarrollan métodos que ponen de relieve las ventajas de la sociedad de la información para las pymes, la formación permanente y la política de empleo.

El valor añadido de las acciones innovadoras realizadas sobre la base del artículo 6 del Reglamento del FSE se basa en las lecciones extraídas de dichos enfoques innovadores en los contextos locales, de las posibilidades de identificación de las buenas prácticas, y del intercambio de informaciones y experiencias que más tarde los Fondos Estructurales podrán realizar a mayor escala. Estos objetivos se persiguen sistemáticamente con diferentes medios: puesta en red de los promotores de proyectos, seminarios temáticos y operativos sobre las mejores prácticas, grupos de capitalización, plataformas electrónicas de comunicación, sitios Internet, publicaciones, evaluación interna y externa de los proyectos y programas.

5.2 Acciones de fomento

En 1998 se creó la línea presupuestaria para «proyectos de acciones innovadoras en los mercados de trabajo de los Estados Miembros» -acciones de fomento- para permitir la aplicación anticipada de las disposiciones en materia de empleo introducidas por el Tratado de Amsterdam, en el contexto del artículo 129 del Tratado CE, por medio de acciones preparatorias. Este artículo tiene por objeto fomentar la cooperación entre los Estados Miembros y apoyar su política de empleo, en particular en los ámbitos de la igualdad de oportunidades, del mercado de trabajo, del desarrollo de una Estrategia coordinada para el empleo y de una mano de obra cualificada.

En 1998 se seleccionaron 20 proyectos piloto de los siguientes sectores prioritarios:

- la dimensión del empleo de las inversiones en el medio ambiente;
- el desarrollo del empleo en el ámbito local;
- la modernización de los servicios públicos de empleo.

El valor añadido de estos proyectos debería permitir:

- apoyar las acciones innovadoras destinadas a luchar contra las debilidades de los mercados de trabajo nacionales, regionales o locales, mediante la introducción de nuevos métodos no probados todavía;
- concentrar sus intervenciones en al menos uno de los cuatro pilares de las directrices para el empleo, de acuerdo con el proceso de Luxemburgo;
- mostrar la voluntad de los Estados Miembros de difundir los resultados de las experiencias positivas y de integrarlos más ampliamente en las políticas de empleo;
- acompañar el proceso de evaluación, los intercambios de experiencia y la difusión de las buenas prácticas.

Acciones para el empleo

Por último la Comisión lanzó el 5 de mayo de 2000¹³ una Convocatoria de propuestas de “medidas preparatorias de un compromiso local en favor del empleo”, cuyos objetivos principales son fomentar la cooperación, mejorar los conocimientos, desarrollar los intercambios de información, promover las mejores prácticas y los planteamientos innovadores y evaluar la experiencia adquirida en la aplicación de planes de acción en favor del empleo local y regional en el marco de la Estrategia Europea del Empleo. En particular, la convocatoria buscaba seleccionar propuestas relativas a tres áreas:

- a) la promoción del conocimiento sobre la Estrategia Europea de Empleo y su aplicación a escala local;
- b) el apoyo regional y subregional a las organizaciones del tercer sistema;
- c) la promoción de la cooperación transnacional y la difusión de buenas prácticas relativas a la actuación local en favor del empleo.



Acciones para el empleo





Acciones para el empleo



1. Introducción

El 5 de junio de 1996 se presentó la Comunicación del Presidente de la Comisión «Acción para el empleo en Europa, un pacto de confianza». En esta Comunicación se pone de manifiesto que «la plena eficacia tanto de las reformas del sistema de empleo como de las ideas innovadoras depende de la movilización de los agentes públicos y privados a la escala territorial adecuada. Así lo demuestran las experiencias que se han visto coronadas con el éxito, ya sea en países de tradición descentralizada u otras experiencias prometedoras llevadas a cabo, por ejemplo, en Andalucía [...]». Se sientan, con esta Comunicación, las bases para alcanzar un Pacto de Confianza, cuyo objetivo último es poner en marcha un proceso colectivo que implique a las autoridades públicas y a los interlocutores sociales y defina sus compromisos respectivos en el marco de una estrategia global y coordinada.

Posteriormente, la necesidad de aplicar nuevos enfoques a la política de empleo en el seno de la Unión Europea, debido a la persistencia de elevadas tasas de desempleo tendrá una de sus manifestaciones más destacadas en la Comunicación “Medidas a favor del empleo, un Pacto de Confianza”¹⁴, aprobada en junio de 1996, y a cuya gestación contribuyó, como ya puso de relieve el Presidente de la Comisión, el modelo del Pacto celebrado en Andalucía entre los distintos agentes públicos y privados.

En dicha comunicación se realizan una serie de propuestas dirigidas a solucionar los problemas estructurales de los mercados de trabajo europeos. Entre éstas destaca la promoción de pactos territoriales a favor del empleo, medida que el Consejo Europeo de Florencia de 21 de junio de 1996 retuvo como uno de los instrumentos que podían contribuir a potenciar el empleo. La iniciativa venía a complementar las políticas de empleo aplicadas a escala nacional por los Estados Miembros y se situaba en el marco de la estrategia de empleo definida en los Consejos Europeos de Essen y Madrid¹⁵.

La idea clave en la que se basan los Pactos Territoriales es la de actuar a favor del empleo desde el ámbito local, ya que desde ahí se pueden detectar con una mayor precisión las necesidades y demandas insatisfechas y también se pueden aprovechar las potencialidades y recursos endógenos existentes.

El objetivo fundamental de los pactos es lograr una amplia colaboración local que permita:

- Descubrir las dificultades, preocupaciones y perspectivas de todos y cada uno de los agentes territoriales con responsabilidad en materia de empleo.
- Movilizar los recursos disponibles en favor de una estrategia integrada que se articule en torno a las necesidades y que se formalice mediante un compromiso denominado pacto territorial por el empleo.
- Llevar a cabo medidas que sirvan de modelo a favor del empleo
- Promover una mayor integración y coordinación en las medidas a favor del empleo.

Tanto desde su lanzamiento como desde los planteamientos que regirán su desarrollo durante el periodo 2000-2006, los pactos territoriales por el empleo proponen un método cuya meta es concentrar e intensificar los esfuerzos en zonas geográficas que, pese a sus dificultades, encierran

un potencial de generación de empleo. La especificidad socioeconómica de cada territorio resulta determinante en la adopción de un plan de acción.

El desarrollo de la primera generación de Pactos Territoriales por el Empleo tuvo lugar en 89 territorios de la Unión Europea entre los años 1997 y 1999. Dicho desarrollo supuso un proceso comprendido básicamente por un periodo preparatorio y un periodo de puesta en práctica (ambos constituidos a su vez por diversas fases). Para ser reconocidos por la Comisión, los pactos presentados por las Autoridades Nacionales debieron satisfacer tres criterios:

- Un enfoque ascendente: la iniciativa debía nacer a nivel local.
- Una cooperación ampliada y efectiva basada en la contribución a la concepción y desarrollo del pacto de todos los socios interesados en la creación de empleo en un territorio determinado. La participación de agentes sociales no se podía limitar al plano formal, sino que debía implicar una intervención concreta en el programa de trabajo o en su financiación.
- Una estrategia integral e innovadora: las medidas debían estar coordinadas e integradas en un programa de actuación y ser innovadoras con respecto al contexto local. Los pactos tienen carácter experimental y con ellos se pretende probar nuevos planteamientos para resolver el problema del desempleo.

Desde el punto de vista operativo, la promoción de pactos territoriales llevó consigo varias fases que pueden esquematizarse del siguiente modo:

1. Decisión de una autoridad pública, junto con un grupo de participantes, de promover un pacto a favor del empleo según un plan de trabajo previsto, y selección, por parte de los Estados Miembros de las zonas participantes en la experiencia.
2. Organización de un proceso de análisis y reflexión entre los participantes para obtener mayores y mejores resultados en favor del empleo.
3. Firma de un acuerdo denominado pacto a favor del empleo conteniendo los compromisos de cada interlocutor y proponiendo un programa de actuaciones a favor del empleo.
4. Ejecución del programa de actuaciones a partir de la presentación de medidas o propuestas concretas de programas operativos cofinanciados por la Unión Europea con el fin de obtener una ayuda estructural comunitaria.

En la formulación que les ha dado origen y desarrollo durante el periodo 1997-1999 un Pacto Territorial por el Empleo:

- es el resultado de un proceso de reflexión del mayor número posible de actores regionales o locales competentes, con el objetivo de elaborar en común un programa de actuaciones a favor del empleo, pero también garantizar su puesta en práctica mediante un conjunto de medidas concretas que respondan a las necesidades locales y regionales en materia de empleo,
- es un acuerdo entre socios locales que se recoge como un documento estratégico junto con los compromisos operativos o financieros de cada socio,
- no constituye un programa de iniciativa comunitaria,
- no supone un replanteamiento de los procedimientos vigentes en materia de ejecución de las intervenciones estructurales, en particular del papel de los comités de seguimiento de los programas sino que, por el contrario, actúa como refuerzo y complemento de su trabajo, promoviendo la cooperación con un mayor número de socios,
- no requiere la creación de nuevas estructuras ni compromisos de naturaleza jurídica,
- no puede contar para la financiación de su programa de actuaciones con ningún recurso financiero comunitario adicional a no ser con los que ya disponen los Estados Miembros en el ámbito de la ejecución de los programas de iniciativa nacional o comunitaria relativos a los Fondos Estructurales.

Acciones para el empleo

región(es) a favor		región(es) a desfavor		región(es) neutras	
región(es) a favor	región(es) a desfavor	región(es) a favor	región(es) a desfavor	región(es) a favor	región(es) a desfavor
66633	66634	66635	66636	66637	66638
66639	66640	66641	66642	66643	66644
66645	66646	66647	66648	66649	66650
66651	66652	66653	66654	66655	66656
66657	66658	66659	66660	66661	66662
66663	66664	66665	66666	66667	66668
66669	66670	66671	66672	66673	66674
66675	66676	66677	66678	66679	66680
66681	66682	66683	66684	66685	66686
66687	66688	66689	66690	66691	66692
66693	66694	66695	66696	66697	66698
66699	66700	66701	66702	66703	66704
66705	66706	66707	66708	66709	66710
66711	66712	66713	66714	66715	66716
66717	66718	66719	66720	66721	66722
66723	66724	66725	66726	66727	66728
66729	66730	66731	66732	66733	66734
66735	66736	66737	66738	66739	66740
66741	66742	66743	66744	66745	66746
66747	66748	66749	66750	66751	66752
66753	66754	66755	66756	66757	66758
66759	66760	66761	66762	66763	66764
66765	66766	66767	66768	66769	66770
66771	66772	66773	66774	66775	66776
66777	66778	66779	66780	66781	66782
66783	66784	66785	66786	66787	66788
66789	66790	66791	66792	66793	66794
66795	66796	66797	66798	66799	66800
66801	66802	66803	66804	66805	66806
66807	66808	66809	66810	66811	66812
66813	66814	66815	66816	66817	66818
66819	66820	66821	66822	66823	66824
66825	66826	66827	66828	66829	66830
66831	66832	66833	66834	66835	66836
66837	66838	66839	66840	66841	66842
66843	66844	66845	66846	66847	66848
66849	66850	66851	66852	66853	66854
66855	66856	66857	66858	66859	66860
66861	66862	66863	66864	66865	66866
66867	66868	66869	66870	66871	66872
66873	66874	66875	66876	66877	66878
66879	66880	66881	66882	66883	66884
66885	66886	66887	66888	66889	66890
66891	66892	66893	66894	66895	66896
66897	66898	66899	66900	66901	66902
66903	66904	66905	66906	66907	66908
66909	66910	66911	66912	66913	66914
66915	66916	66917	66918	66919	66920
66921	66922	66923	66924	66925	66926
66927	66928	66929	66930	66931	66932
66933	66934	66935	66936	66937	66938
66939	66940	66941	66942	66943	66944
66945	66946	66947	66948	66949	66950
66951	66952	66953	66954	66955	66956
66957	66958	66959	66960	66961	66962
66963	66964	66965	66966	66967	66968
66969	66970	66971	66972	66973	66974
66975	66976	66977	66978	66979	66980
66981	66982	66983	66984	66985	66986
66987	66988	66989	66990	66991	66992
66993	66994	66995	66996	66997	66998
66999	67000	67001	67002	67003	67004

2. Los Pactos Territoriales por el Empleo en el periodo 2000-2006

Desde el punto de vista comunitario, la promoción de los pactos a favor del empleo ha supuesto una iniciativa experimental fortalecida por un conjunto de experiencias o proyectos piloto, en un determinado número de territorios, con el fin de obtener mayores y mejores resultados a favor del Empleo. Como tales pactos, fueron concebidos como experiencias piloto tanto para encontrar nuevos contenidos y formas innovadoras de actuación y gestión como para alcanzar una mayor eficacia en el uso de recursos limitados a partir de la génesis de un clima de colaboración y de estímulo de la innovación social. Han exigido una amplia movilización en los territorios donde se han llevado a cabo y requerido de la cooperación entre administraciones públicas y de la concertación con agentes sociales. En este sentido, y a decir de las autoridades comunitarias, constituyen la expresión de que el empleo es una responsabilidad a asumir entre todos, cada cual con arreglo a sus competencias, posibilidades y recursos propios.

En palabras de la Comisión¹⁶ 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 del Empleo. La propuesta de la Comisión de promover la aplicación de Pactos Territoriales para el Empleo durante el periodo de programación 2000-2006 debe interpretarse en el marco de este contexto y de la experiencia adquirida durante su fase de aplicación experimental 1997-1999.

En este sentido el Documento «Guía de los Pactos Territoriales para el Empleo 2000-2006» informa, por un lado, sobre 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, y, por otro, sobre 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 Empleo¹⁷.

La inclusión de los pactos en el eje principal de los Fondos Estructurales se justifica, según la Comisión, por los resultados positivos alcanzados en lo que se refiere a la reorientación de la programación en los años 1998 y 1999. Durante dicho periodo se asignó un importe total de 1.600 millones de euros para apoyar los planes de actuación de los 89 Pactos lanzados en 1997. Por todo ello, la contemplación de una acción de desarrollo local y empleo como los Pactos en las intervenciones estructurales constituye una de las innovaciones de los Reglamentos de los Fondos Estructurales para el periodo 2000-2006¹⁸.

3. Marco jurídico-normativo de los pactos territoriales por el empleo en la Unión Europea

Dentro de las medidas que estructuran la estrategia europea a favor del empleo que se vino perfilando desde el inicio de la década de los noventa a partir de la publicación del Libro Blanco de la Comisión «Crecimiento, Competitividad y Empleo», se apostó decididamente por la toma en consideración de aquellas iniciativas que tuviesen su marco operativo de desarrollo en el ámbito territorial local y regional. Fruto de estas consideraciones surgen los Pactos Territoriales por el Empleo, que constituyen, en palabras de Jacques Santer, su principal impulsor, «un microcosmos de lo que deben hacer los Estados y Europa misma» en materia de empleo.

Acciones para el empleo

Como ya se ha mencionado, los pactos territoriales tiene un doble objetivo: atajar la problemática del desempleo desde la óptica local y regional y constituir el motor que debe servir para impulsar nuevas ideas vía intercambio de experiencias. Según la Comisión Europea¹⁹, los rasgos definitorios de estas acciones son su carácter ascendente, la cooperación y su carácter innovador.

El marco jurídico en torno al cual se han desarrollado los pactos se contiene en diferentes Propuestas, Dictámenes y Comunicaciones emanadas de las diversas instituciones y organismos existentes en la Unión Europea. Todas ellas pretenden ofrecer pautas generales para que los propios interlocutores sociales a través de posiciones consensuadas, sean los responsables de generar las iniciativas para el empleo²⁰.

Lógicamente, la acción comunitaria no se limita al diseño y concreción de las notas generales que deben presidir estos pactos territoriales sino que también participa activamente en la consecución de los mismos a través de la cofinanciación por parte de los Fondos de la U.E. En un primer momento, de forma indirecta, como iniciativas de empleo que son, y, posteriormente, de manera mucho más explícita al ser consideradas como una de las piezas clave dentro de la Estrategia Europea del Empleo. Se podría incluso considerar que los Pactos surgen de las orientaciones de la Comisión Europea tendentes a aumentar el impacto y repercusión de las intervenciones comunitarias a favor del empleo.

Se ofrece a continuación el nacimiento, desarrollo y contenido de los Pactos Territoriales por el Empleo a través del examen cronológico de los instrumentos jurídicos y de derecho complementario sobre la materia emanados de la U.E.

En el Libro Blanco «Crecimiento, competitividad y empleo» se encuentra el germen sobre el que, posteriormente, se asentó el desarrollo de los pactos territoriales para el empleo. En dicho documento la Comisión señaló que la lucha contra el desempleo exigía reformas estructurales y cambios de comportamiento y de políticas en todos los niveles (comunitario, nacional, regional y local), debiendo adaptarse las soluciones elegidas a la situación particular de cada Estado Miembro. De esta manera comenzó un periodo de reflexión en el ámbito comunitario centrado en la potenciación de soluciones basadas en la participación de los agentes sociales en la creación de empleo y en el fomento de actividades innovadoras como yacimientos de empleo.

Los Consejos Europeos de Essen (diciembre de 1994), Cannes (junio de 1995) y Madrid (diciembre de 1995) supusieron hitos importantes. En el primero, la presidencia destacó la existencia de diversas experiencias de desarrollo de marcos a escala nacional y de estructuras y procedimientos a escala local a fin de apoyar así un concepto integrado para el desarrollo de los entornos locales. Las conclusiones de la Presidencia de los Consejos de Cannes y Madrid se refirieron en términos similares a la necesidad de potenciar las iniciativas locales de empleo centradas en áreas como el medio ambiente, el entorno vital y los productos artesanos y tradicionales.

Fruto de la iniciativa propuesta por el presidente Jacques Santer a principios de 1996, la Comisión aprueba el 5 de junio de dicho año una comunicación titulada «Acción a favor del empleo en Europa: pacto de confianza». Esta acción tiene como objeto general aplicar un proceso colectivo que implique a las autoridades y a los interlocutores sociales en una estrategia global y coordinada para el empleo. Esta estrategia incluye cuatro grandes sectores²¹ siendo el último (puesta al servicio del empleo de las políticas estructurales europeas) el que incide directamente sobre los Pactos Territoriales por el Empleo al sugerir que se tome dicha acción como prioridad en materia de empleo junto a la promoción de las pymes, la anticipación de los procesos de los cambios industriales y del trabajo y las iniciativas locales de desarrollo y de empleo.

En junio de 1996 las conclusiones de la Conferencia Tripartita sobre Crecimiento y Empleo, celebrada en Roma, establecieron la adhesión de los participantes a un conjunto de acciones para el empleo que, básicamente, actuaría en tres líneas bien definidas:

- a) Máximo aprovechamiento de las políticas comunitarias puestas al servicio del empleo y de la modernización del mercado de trabajo.
- b) Potenciación de nuevas formas de organización del trabajo así como impulso del empleo de los jóvenes y la formación profesional.
- c) Necesidad y urgencia de implicar a todos los agentes sociales afectados en la lucha por el empleo.

El Consejo Europeo de Florencia (junio de 1996), tomando como referencia las conclusiones de la conferencia antes citada, estableció que «a efectos de impulsar un esfuerzo común en la creación de empleo y desarrollo locales, se invita a los Estados Miembros a que seleccionen regiones o ciudades que puedan participar como candidatas para proyectos piloto de aplicación de los pactos territoriales y locales para el empleo con la perspectiva de aplicarlos en el curso de 1997 a través de los márgenes establecidos con arreglo a las políticas estructurales». De esta manera los Pactos Territoriales para el Empleo obtienen luz verde para su definitiva consecución.

Aprobada su realización, el proceso de definición de los proyectos piloto contó con la cooperación del Comité de las Regiones²². En su Informe sobre la aplicación de los Pactos Territoriales en la Unión Europea se sientan las bases de los objetivos, desarrollo y participación comunitaria en los pactos, a saber:

- Los pactos deben ser definidos en función de las condiciones específicas que se den en el nivel regional y local y sólo pueden adoptar la forma de acuerdos voluntarios en los que las partes interesadas cumplan los compromisos asumidos con carácter de cooperación.
- Los entes locales y regionales deben actuar como impulsores de los pactos y para ello es indispensable la cooperación con los interlocutores económicos y sociales y las empresas a nivel regional y local.
- El núcleo de los pactos deben constituirlo los esfuerzos para mantener y crear puestos de trabajo estables sobre la base de un crecimiento duradero y sólido.

El Consejo Europeo de Dublín (noviembre de 1996) registra ya la presentación de 60 proyectos e insta a su rápida aplicación. El compromiso con la estrategia por el empleo se materializa en la adopción de la llamada Declaración de Dublín sobre el Empleo²³.

Sobre la base de los Consejos de Florencia y Dublín, la Comunicación de la Comisión relativa al informe provisional sobre la aplicación de los Pactos Territoriales para el Empleo²⁴ lleva a cabo una valoración de los pactos destacando el respaldo obtenido por la iniciativa, la variedad de territorios cubiertos por dichos proyectos piloto (10% de la población europea) y la existencia en todos ellos de tasas de desempleo superiores a la media de los Estados a los que pertenecen²⁵.

En un documento informativo fechado en octubre de 1997²⁶, el Comité Económico y Social analiza cuál debe ser el funcionamiento de los pactos, estudiando además las consecuencias que desde la óptica de la política general y económica generan o pueden generar los mismos. El documento pretende ser una contribución al fomento de los Pactos Territoriales para el Empleo, facilitando información sobre la metodología de elaboración y sobre los métodos de realización y funcionamiento. A finales de 1997, 89 proyectos de pactos fueron declarados beneficiarios de la cofinanciación y asistencia técnica comunitarias.

En el Dictamen de Iniciativa sobre los Pactos Territoriales para el Empleo²⁷, el Comité Económico y Social ahonda en el desarrollo de estos 89 pactos destacando como contenidos de los mismos:

- La diversificación del tejido productivo local, la creación de pymes y la promoción de los productos regionales y locales.
- La formación e inserción profesional adaptada a las necesidades concretas de las zonas, la prestación de atención prioritaria a la formación especializada de calidad en sectores ya tradicionales de las regiones.
- La creación de empleo a través de la emergencia de nuevos oficios explotando novedosos yacimientos de empleo.
- El fomento de la igualdad de oportunidades articulando medidas que incrementan la presencia de mujeres en las empresas.
- La organización del trabajo y del tiempo de trabajo.

El dictamen lleva a cabo una valoración de los pactos realizados destacando tanto los aspectos positivos como negativos en relación con sus contenidos, cooperación, financiación y procedimientos. Asimismo, el dictamen contiene propuestas para la consecución de una nueva generación de pactos para el periodo 2000-2006.

En el mismo sentido el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el contenido de los Pactos Territoriales para el Empleo y consecuencias de la política estructural²⁸, emitido en junio de 1999 recoge no tanto una evaluación técnica de los 89 pactos como una valoración o propuesta política de líneas de actuación dirigidas a los agentes implicados.

4. El desarrollo de los pactos territoriales por el empleo

Recapitulando, a través del Pacto de confianza para el empleo propuesto por la Comisión en junio de 1996 se pretendía intensificar la incidencia en el empleo de todas las grandes políticas comunitarias y, en particular, de las políticas estructurales. Para dicho fin la comunicación «Las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo»²⁹, preconizaba una reorientación de los programas, al objeto de contribuir, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, a la lucha contra el desempleo. Asimismo, se insistía en la necesidad de una ampliación y una intensificación de la cooperación, en particular, con los interlocutores sociales y el sector privado, al mismo tiempo que se proponía a los Estados Miembros una acción piloto para completar y reforzar a nivel local las orientaciones del Pacto de Confianza. El concepto de Pacto Territorial por el Empleo, presentado al Consejo Europeo de Florencia (junio de 1996), fue respaldado por el Consejo Europeo de Dublín (diciembre de 1996), el cual refrendó asimismo la lista de las 89 zonas seleccionadas por las Administraciones Nacionales con vistas a la aplicación de dicha acción piloto.

El presente apartado realiza un breve recorrido por sus principios y planes de actuación siguiendo de cerca el contenido del Segundo Informe de los Servicios de la Comisión sobre los Pactos³⁰.

El concepto de los Pactos Territoriales en favor del Empleo descansa sobre cuatro constataciones:

- Los territorios encierran un potencial de actividad y crecimiento que, sumados, pueden tener un efecto significativo en el plano macroeconómico y, en concreto, en la lucha contra el desempleo.
- La eficacia de las iniciativas locales puede potenciarse al máximo mediante una cooperación real y de más amplio espectro.
- La eficacia de tales medidas puede optimizarse también mediante un enfoque integrado en el que tengan cabida a un tiempo las problemáticas de la oferta y de la demanda de empleo

Acciones para el empleo

- La eficacia de las iniciativas locales depende, en gran parte, de su grado de innovación.

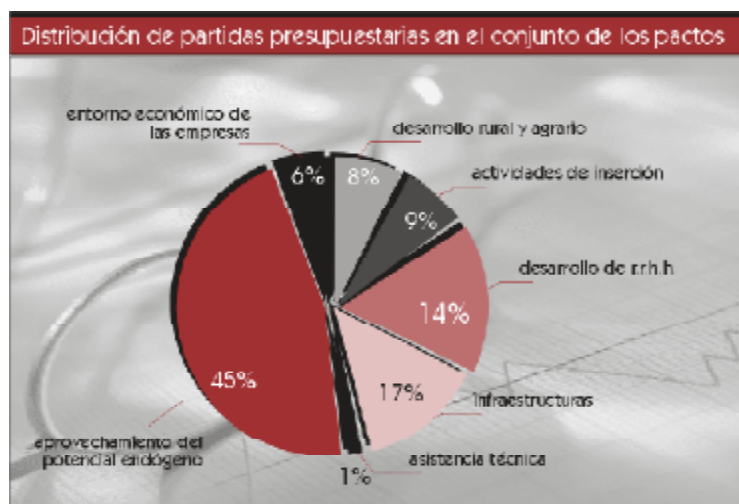
La aplicación de los Pactos Territoriales ha seguido el procedimiento habitual de los proyectos piloto comunitarios, si bien procuró lograr una articulación rápida con las intervenciones generales de los Fondos Estructurales. La selección de las zonas participantes fue efectuada conjuntamente por la Comisión y las autoridades nacionales competentes. En cada una de dichas zonas se designó a un coordinador encargado de dirigir las tareas de organización y elaboración de un plan de actuación integrado.

Con su aplicación, se han conseguido resultados significativos en materia de asignación de recursos y, en particular, una reorientación de las intervenciones estructurales que ha producido un efecto multiplicador sustancial sobre la cofinanciación nacional, regional y local.

Esta reorientación de las intervenciones estructurales se ha materializado en el caso de la financiación de los Pactos, dependiendo de los Estados Miembros y los objetivos de los fondos, de tres formas distintas: a) a través del lanzamiento de nuevos programas operativos³¹; b) asignándoles financiación prioritaria al amparo de programas existentes³²; y c) financiándolos de forma individualizada y sin un claro orden de prioridad, mediante imputación a las medidas correspondientes seleccionadas dentro de los programas regionales o nacionales.

Destaca también como importante ventaja de la ampliación de la cooperación que caracteriza a los Pactos la relevancia alcanzada por la cofinanciación del sector privado. El tipo de cooperación que representan dichos Pactos desempeña un papel catalizador y acelerador en la gestión de los programas dentro de los cuales se hace posible la definición de proyectos que disfrutaran de un amplio consenso y de un elevado grado de participación de los agentes locales.

Siguiendo el informe mencionado anteriormente, del que también se extrae el gráfico adjunto³³, el análisis de los planes de actuación muestra que los Pactos Territoriales representan, en relación con las intervenciones tradicionales de los Fondos Estructurales, una mejora cualitativa notable desde el punto de vista del tipo de medidas aplicadas. Estos planes de actuación reflejan ante todo un esfuerzo de innovación y adaptación al contexto local que da prioridad bien a las políticas de empleo y formación, bien a las políticas de apoyo a las actividades económicas.



Acciones para el empleo

Como puede observarse, el aprovechamiento del potencial endógeno y el entorno económico de las empresas representan, respectivamente, el 45% y el 6% de las intervenciones. Globalmente, la mitad de los gastos derivados de los Pactos se destinan, pues, al apoyo a las empresas, en particular las pymes, en sectores de interés específico para los territorios considerados. Cabe destacar, en este contexto, la inclusión del turismo (7,4%) y de las nuevas fuentes de empleo (3,8%). Asimismo, los Pactos reflejan la prioridad concedida en las Directrices para el empleo al desarrollo del espíritu empresarial, siendo este aspecto particularmente patente en los Pactos pertenecientes a zonas del objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales.

Los gastos en infraestructuras representan sólo el 17% del presupuesto total y están destinados básicamente a respaldar las actividades económicas, así como a proteger el medio ambiente. Estas cifras traducen un cambio de orientación con respecto a las políticas tradicionales de desarrollo, inclusive en el objetivo nº 1, en el sentido de que se intenta tener más en cuenta a los agentes que crean riqueza y empleo a nivel local, ya se trate de empresas, de entidades locales o del «tercer sector». A este respecto, cabe mencionar que los planes de actuación integran las expectativas específicas de las pymes en materia de financiación, puesto que prevén mecanismos de ingeniería financiera por el equivalente al 2,6% del presupuesto global. Un elemento de explicación, además de una ilustración del grado de cooperación alcanzado en los Pactos Territoriales entre el sector público y el privado, lo aporta el hecho de que el 35,3% de los recursos previstos en los planes de actuación proviene de la financiación privada.

Las medidas de desarrollo de los recursos humanos e inserción suponen el 23% de los gastos previstos. El análisis de esta categoría de medidas muestra un predominio de las actividades de formación continua y permanente (8% del presupuesto), sin olvidar las medidas específicas en favor de las personas en dificultades en el mercado del trabajo (5,3%) y las mujeres (1,6%). También se intenta influir en la demanda de trabajo a través de dispositivos de ayuda al empleo (4,1%). En conjunto, los planes de actuación dan cabida, por tanto, a los objetivos prioritarios de la empleabilidad, la adaptabilidad de la mano de obra y la promoción de la igualdad de oportunidades.

El 8% del presupuesto global se destina al desarrollo agrario, a la pesca y, en menor medida, a la diversificación de las zonas rurales, mediante medidas de renovación de los enclaves rurales (esta última categoría absorbe el 1,3% del total).

Finalmente, y en sintonía con lo innovador del planteamiento y de la labor de estructuración del proceso de cooperación que ha resultado necesaria, se dedican a la asistencia técnica un 1,4% de las cuantías, cubriendo las estructuras organizativas, el asesoramiento externo y la participación en las actividades de red.

En opinión de la Comisión, los Pactos Territoriales aportan realmente un valor añadido a las intervenciones de los Fondos Estructurales a través de la utilización integrada de los distintos mecanismos que impulsan el desarrollo económico y social, ya se trate del apoyo a las pymes, de las infraestructuras, de la formación o de las medidas de discriminación positiva en favor de determinadas categorías de trabajadores³⁴. Esta labor de integración, posible gracias a la cooperación activa entre los distintos agentes, constituye una pieza clave de los planes de actuación.

En conjunto, las orientaciones estratégicas que quedan plasmadas en cada Pacto dependen de factores externos tales como la cantidad de recursos financieros disponibles, y de factores ligados al entorno regional, tales como el reparto sectorial de los empleos y actividades, la calidad de los servicios de apoyo a las empresas existentes, el nivel de formación de la mano de obra o la tasa de desempleo. Las diferencias en la estructuración de los planes de actuación reflejan, en definitiva, la adaptación de las medidas a las necesidades y, en menor grado, a la distribución por zonas de los

territorios.

A continuación se ofrecen algunas experiencias que la Comisión recoge como ejemplos ilustrativos de las medidas mencionadas³⁵.

Ejemplos de medidas de apoyo a las nuevas fuentes de empleo:

En Portugal, al amparo del Pacto del Vale Do Sousa, está previsto establecer un sistema de cheque empleo-servicio, así como una red municipal de ayuda a domicilio.

En Bélgica, el Pacto de Bruselas-Capital prevé la creación de nuevos oficios urbanos, tales como los de agente de prevención y gestor de economía local. Los Pactos de Halle-Vilvoorde y de la cuenca del Henao también apuntan a la creación de numerosos servicios de proximidad para la atención a los niños de corta edad, los cuidados a domicilio y el desarrollo de los barrios.

Ejemplo de mecanismo de ingeniería financiera:

El Pacto de Berlín Neukölln ha creado un instrumento de financiación de finalidad social para ayudar a los creadores de empresas y actividades, de edad comprendida entre los 18 y los 35 años y cuya empresa tenga menos de tres años de existencia. El fondo, que entró en funcionamiento en octubre de 1998, forma parte de una serie de servicios destinados a respaldar la creación de actividades. Está gestionado por una sociedad privada (GmbH). Los fondos concedidos no exceden de 15.000 euros por proyecto y están destinados a incrementar el capital de partida y fomentar la creación de nuevos empleos. En una primera fase, está previsto que 50 candidatos a empresarios y 30 jóvenes empresarios ya establecidos se beneficien de este apoyo.

Cualificación de los objetivos de empleo: ejemplos de aprovechamiento del potencial endógeno

En Francia, la experiencia del Pacto de Hérault, que bajo el lema «100 jóvenes titulados/100 empresas» consiste en ofrecer a estudiantes una misión exploratoria específica en una empresa, está dando sus frutos. A la luz de los resultados del período experimental de 1998, cabe esperar que de los 120 jóvenes titulados que se movilizarán cada año, 19 participarán en la creación de su propio empleo y 77 serán contratados directamente por la empresa.

En Bélgica, al amparo del Pacto de Haspengouw, en la región de Genk, se está constituyendo una plataforma de servicios a domicilio y creando el equivalente a 60 puestos de trabajo a tiempo completo reservados a mujeres con responsabilidades familiares. Los horarios han sido, pues, adaptados y se dividen en tres categorías: verde, cuando la disponibilidad es importante, ámbar cuando lo es menos, y roja cuando es casi nula.

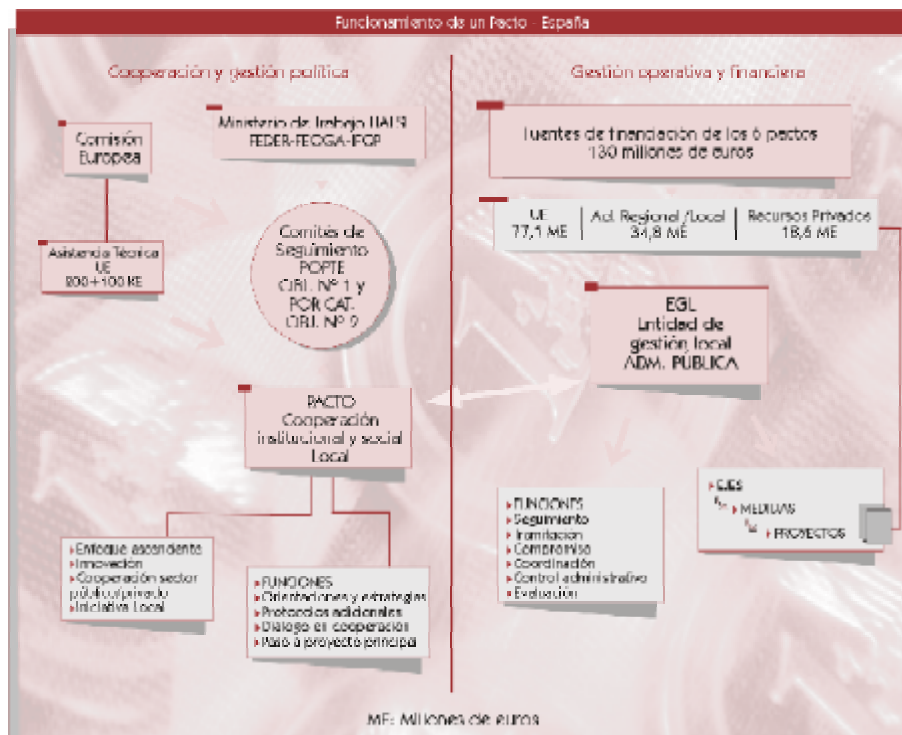
En el Reino Unido, el Pacto del Norte de Gales se basa en una idea original, que consiste en alentar a los trabajadores autónomos y las empresas unipersonales a contratar a un desempleado para desarrollar sus actividades.

Acciones para el empleo

En Suecia, el Pacto de Strömstad apuesta por el deporte y, más concretamente, las manifestaciones deportivas que se organizan reiteradamente para desarrollar el tejido social y crear nuevas actividades y empleos permanentes. Las empresas locales participan activamente en esta iniciativa, tanto en calidad de patrocinadoras como de proveedoras de nuevos servicios.

Ejemplos de medidas en pro del empleo y la formación

En Austria, en virtud del Pacto de Vorarlberg, se ha constituido la red «Carla-Tex»: se trata de empresas de inserción que operan en el sector del reciclado de materiales textiles y que ayudan a las mujeres sin empleo en zonas rurales y semi-rurales. La iniciativa más destacable a la que ha dado lugar el Pacto es la agrupación de 24 alcaldes de la zona de Feldkirch dentro de la asociación ABF, para luchar conjuntamente contra el desempleo de larga duración. Entre todos ellos han ideado una gama completa de ayudas de inserción en sectores que representan «nuevas fuentes de empleo», como el artesanado o también el archivo en microfilmes y el reparto de correo en bicicleta.



Fuente: Segundo Informe Intermedio relativo a los Pactos Territoriales en favor del Empleo.

5. Pactos territoriales y políticas locales de empleo.

De la aplicación de los Pactos Territoriales para el Empleo pueden extraerse aportaciones relevantes en el marco del diseño y aplicación de las políticas de empleo. Como conclusión al tratamiento de la experiencia de los Pactos Territoriales para el Empleo en el marco de las acciones para el empleo, se sintetizan aquí las principales enseñanzas tomando como punto de partida un breve análisis del contexto de cambio que viven las políticas locales de empleo.

Pueden resumirse a partir de cuatro dimensiones («peso, impacto, arquitectura y escala»³⁶) los principales factores de debilidad de las experiencias locales de desarrollo y empleo puestas en marcha desde los años ochenta:

En el conjunto de las políticas locales (y en la concepción de las actuaciones de desarrollo local), el empleo ha tenido en la mayoría de los casos un peso reducido. Además, las actuaciones desde lo local en materia de empleo se han centrado en la oferta de trabajo y, de manera particular, en la formación de desocupados, aislándose de actuaciones propiamente territoriales (planificación y ordenación) y de las relacionadas con la actividad de las empresas, limitando con ello su interrelación e impacto en la dinámica de desarrollo de los territorios.

En cuanto a la arquitectura de las políticas de desarrollo y empleo, los operadores locales han sido más bien receptores o ejecutores finales de políticas definidas fuera (lejos) de su ámbito de decisión o influencia. Además, las escalas óptimas tanto de diagnóstico como de intervención en los diversos aspectos o problemáticas de empleo no tiene necesariamente que coincidir con la escala municipal; bien porque se necesita una escala más precisa (exclusión social como fenómeno menor que el local, de barrio), bien porque es necesario acudir a escalas más cercanas a la del mercado de trabajo (como la inserción o la intermediación) o incluso superiores (como la definición de la oferta formativa profesional). Se precisa por tanto una orientación de las políticas locales de empleo que tenga en cuenta las escalas de análisis e intervención en función de los problemas y objetivos a abordar.

En este contexto, cabe señalar como aportaciones más relevantes de la experiencia desarrollada por buena parte de los Pactos Territoriales para el Empleo las siguientes:

1. Los objetivos y contenidos de las actuaciones hacen referencia y se fundamentan tanto en el desarrollo territorial y socioeconómico como en la lucha contra el desempleo.
2. Una «arquitectura» basada en la presencia y participación real (más allá de los aspectos formales) de los actores socioeconómicos y de los diferentes niveles de la administración pública (incluyendo a la administración autonómica) tanto en el diseño como en la implementación de los Pactos.
3. La traducción práctica del enfoque abajo-arriba y la evitación de su conversión en experimento aislado a partir de la participación de empresas, organismos e instituciones de todo tipo y ámbito en un proceso dinámico de extensión de las relaciones verticales y horizontales de las actuaciones promovidas.
4. La formulación precisa de las medidas en términos de resultados esperados e indicadores de impacto.

Los factores clave del éxito de buena parte de las actuaciones emprendidas bajo la fórmula de los Pactos Territoriales para el Empleo estriban, además de en su propia existencia, en: a) el ejercicio efectivo y compartido del liderazgo; b) la no pretensión de constituirse en instancia intermedia de dirección y control del conjunto de las políticas de empleo sobre el territorio, antes bien, cuanto más y mejor ha resultado la complementariedad, mayor impacto y más perspectivas de continuidad

Acciones para el empleo

han empezado a tener las actuaciones; y c) su condición de mecanismo de cooperación institucional.

El éxito de las actuaciones en materia de empleo emprendidas desde los ámbitos locales está directamente relacionado con la calidad y la precisión de las mismas. En la actualidad cada vez resulta más difícil realizar actuaciones que no conecten realmente con las necesidades de las empresas, los trabajadores y los desocupados. Junto a esto el futuro próximo convierte en una necesidad ineludible la consolidación, por una parte, de la dinámica de cooperación y consenso entre decisores y ejecutores y, por otra, de un interrelación entre las políticas locales de empleo y las restantes políticas locales (medio ambiente, educación, bienestar, tejido económico, etc.). Todo ello a fin de lograr un impacto general en clave de desarrollo y obtener resultados tangibles en términos de actividad y empleo. Este es el sentido en el que cabe valorar experiencias como la que representan muchos Pactos Territoriales por el Empleo.



Acciones para el empleo



1. Definición y contexto³⁷.

En diciembre de 1993 la Comisión presentó el documento “Crecimiento, competitividad y empleo. Retas y pistas para entrar en el siglo XXI”. En este documento se abordan los problemas de competitividad y crecimiento de la economía europea, y se introducen una serie de directrices básicas para combatir el problema del desempleo, por medio, principalmente de la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo (NYE). Según el Libro Blanco, los cambios socioeconómicos acaecidos en los países europeos han influido en las preferencias individuales y públicas y han determinado la aparición de “nuevas necesidades” cuya demanda no se satisface en la actualidad de forma óptima por el sistema mixto de mercado público/privado. De este modo los NYE vendrían a conjugar desempleo y nuevas necesidades, muchas de ellas vinculadas a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a la nueva valoración del tiempo del ocio, requiriéndose la aparición de nuevos servicios que satisfagan estas necesidades.

La explotación de estos nuevos yacimientos de empleo precisa del establecimiento de servicios ligados a las nuevas áreas de actividad aprovechando el alto potencial generador de empleo que encierran. Las nuevas formas de trabajo, la globalización de la economía, la sociedad de la información y la descentralización administrativa y de toma de decisiones en los territorios europeos, constituyen rasgos definitorios de la estructura económica y social europea. Dichos cambios ponen de manifiesto la creciente diversificación de ámbitos y el continuo cambio en las demandas, lo cual requiere un incremento en la flexibilidad de las estructuras para dar respuestas rápidas a las necesidades manifiestas. Las estrategias de intervención local en materia de empleo y la potenciación de fórmulas de organización empresarial como las pymes, microempresas y la economía social son soluciones adaptadas a las necesidades y fácilmente ajustables a los cambios del mercado. Se impone el establecimiento de estrategias de aplicación de políticas activas en el nivel local que satisfagan las necesidades del entorno y de los colectivos que lo integran. Estas estrategias precisan de la promoción de asociaciones de apoyo a la inserción laboral de colectivos especiales, de pymes que presten servicios nuevos o tradicionalmente desempeñados por las administraciones locales, de oficinas municipales de empleo, etc. Se trata de ejemplos de actuación en el nivel local que atienden las necesidades del entorno y de los colectivos que lo integran, a la vez que generan nuevas vías de actividad y descubren huecos de empleo escasamente explotados. Son precisamente las estrategias locales en materia de empleo las que ponen en marcha la mayor parte de experiencias piloto destinadas a la explotación de nuevos yacimientos de empleo.

En el primer informe sobre Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo³⁸ se clasifican los nuevos yacimientos de empleo en diecisiete ámbitos, a los que se añadirían dos más con posterioridad. Se trata de una lista abierta de nuevas actividades que cumplen los requisitos de satisfacer necesidades no cubiertas (necesidades nuevas o tradicionales³⁹) y cuyo desarrollo tiene un alto contenido en empleo.

El segundo informe de la Comisión sobre las iniciativas locales de desarrollo y de empleo analizó los resultados de la explotación de los NYE en la UE desde 1996: su contribución a la reducción del desempleo había sido modesta hasta el momento, debido principalmente a la existencia de obstáculos para su desarrollo inmediato, si bien pudieron señalarse avances cualitativos importantes. La emergencia de una conciencia colectiva acerca de los beneficios que la explotación de los NYE estaba reportando al territorio hizo que el valor de la creación a corto plazo de nuevos puestos de

Acciones para el empleo

trabajo se relativizara a favor de los efectos indirectos conseguidos como consecuencia de la reactivación de la economía local y la consolidación de una dinámica de progresiva mejora en el mercado laboral.

Ámbitos de los nuevos yacimientos de empleo		
Ámbitos		Subámbitos
	Servicios de la vida cotidiana	
1.- Servicios a domicilio		Labores domésticas Asistencia personal (2ª edad, enfermos...)
2.- Cuidados de los niños		Cuidados y jardines de infancia Cuidados a domicilio Servicios de ocio infantil
3.- Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación		Servicios telemáticos Teletrabajo Servicios a inmigrantes
4.- Ayuda a los jóvenes en dificultad de inserción		Lucha contra el fracaso escolar Prevención de criminalidad y consumo de droga Inserción laboral
	Servicios de mejora del marco de vida	
5.- Renovación de inmuebles		Renovación de inmuebles Mantenimiento de viviendas y servicios conexos
6.- Seguridad		Servicios en espacios públicos Servicios a empresas Servicios a las familias Vigilancia en las fincas
7.- Transportes colectivos locales		Actividades directas de transporte colectivo local Actividades auxiliares y complementarias Abastecimiento, empresas multiservicios Acompañamiento (niños, 2ª edad, discapacitados) Información y seguridad
8.- Revalorización de espacios públicos urbanos		Renovación de espacios urbanos Acondicionamiento y mantenimiento de espacios públicos y zonas verdes
9.- Comercio de proximidad		Supervivencia de los comercios del medio rural Comercio ambulante en zonas rurales y urbanos periféricos Implantación de comercios de proximidad en las ciudades
	Servicios culturales y de ocio	
10.- Turismo		Turismo Rural (agroturismo...) Nuevas formas de turismo Turismo cultural (montajes teatrales en lugares históricos...)
11.- Sector Audiovisual		Producción y distribución de programas de televisión (televisión locales)
12.- Valorización del patrimonio cultural		Restauración y creación de emplazamientos Conservación y mantenimiento de emplazamientos Difusión de la cultura
13.- Desarrollo Cultural Local		Creación artística y difusión Nuevos oficios (escuelas de canto, mediadores del libro...) Educación
14.- Deporte		Deporte profesional y de espectáculo Acompañamiento social Forma física y deporte de aventura Sector conexos Comercio, producción de materiales, bienes de consumo deportivos
	Servicios de medio ambiente	
15.- Gestión de los residuos		Recogida selectiva Recuperación Reciclaje
16.- Gestión del agua		Gestión de las infraestructuras Terminología y marketing Mejora en la gestión del agua
17.- Protección y mantenimiento de las zonas naturales		Servicios de mantenimiento (limpieza de bosques y reforestación) ETAP, actividades, reservas (preservación de zonas agrícolas, servicios de ocio)
18.- Normativa, control de la contaminación y sus instalaciones		Suministro de bienes o servicios relacionados con las tecnologías menos contaminantes (filtración...) Tecnología y consultoría Gestión contra la contaminación e investigación
19.- Control de la energía		Mejora del control de la energía (aislamiento de las construcciones) Asesoramiento energético (consumidores particulares...) Nuevas fuentes de energía (solar, eólica, madera, biomas domésticas)

2. Obstáculos al desarrollo inmediato de los NYE.

Un rasgo común a estas actividades es la existencia de obstáculos estructurales que frenan el desarrollo de sus mercados, por incidir tanto en la manifestación y crecimiento de la demanda como en el desarrollo de una oferta suficiente y rentable. Algunos obstáculos son específicos de cada ámbito y están relacionados con características propias de la actividad o con situaciones concretas que varían entre países. Existen otros, sin embargo, denominados horizontales, con presencia generalizada en los distintos ámbitos. Estos obstáculos se agrupan en cinco categorías: financieros, ligados a la formación y cualificación profesional, jurídicos, ligados a la intervención pública y culturales.

2.1. Obstáculos financieros.

Se trata de obstáculos que afectan tanto a la oferta como a la demanda de estas actividades: por el lado de la demanda existe, en muchos casos, incapacidad de los hogares para financiar el consumo de estos servicios, mientras que por el lado de la oferta el coste de la inversión inicial y de la mano de obra, la dificultad de acceso al capital y la baja rentabilidad de algunos servicios constituyen los principales obstáculos.

2.2. Obstáculos ligados a la formación y cualificación profesional.

Existe carencia de cualificaciones y de formación para prestar las actividades constitutivas de NYE que se traduce en una falta de mano de obra cualificada. Una misma necesidad puede ser satisfecha con un servicio de distintas calidades y, por tanto, de precios. Entre las trabas principales ligadas a la formación pueden señalarse la inadecuación entre la formación inicial y las competencias que los nuevos empleos requieren y la carencia de titulaciones que valoricen y difundan los nuevos oficios.

2.3. Obstáculos jurídicos

Las nuevas actividades necesitan regulaciones flexibles que incluyan los diferentes estatus y figuras surgidas de las iniciativas locales. Entre los obstáculos jurídicos los más significativos son:

- Rigidez de estatus, que no autoriza la pluriactividad, ni la diversidad de fuentes de ingresos.
- Ausencia de estatus jurídico para las organizaciones nacidas de una colaboración entre el sector privado y el sector público.
- Ausencia de ciertas normas técnicas o controles de calidad de los servicios. La normativa supondría un filtro que dejaría fuera del mercado experiencias menos profesionales y garantizarían a los usuarios potenciales una calidad mínima del servicio.

2.4. Obstáculos ligados a la intervención pública

Estos obstáculos derivan de la ausencia de intervención de la autoridad local para impulsar las nuevas iniciativas. Debido a la proximidad de estas autoridades a la realidad local, las autoridades locales son las que mejor conocen las necesidades y los recursos. Los principales obstáculos asociados a la intervención pública son:

- Desconocimiento de los procesos de desarrollo local para la creación de empleos.
- Organización demasiado vertical y sectorial de la Administración pública que le impide desempeñar correctamente su función de información.
- Brevedad de soportes financieros públicos que fragilizan la vida de las iniciativas.
- Indefinición de competencias entre administraciones.

2.5. Obstáculos culturales

Se trata de barreras psicológicas difíciles de corregir. Las nuevas actividades deben encontrar un sitio en la cesta de consumo de las familias y ser aceptadas socialmente como nuevas actividades surgidas de la nueva estructura social. Los obstáculos culturales afectan tanto al crecimiento de la demanda como al de la oferta.

- Desde la demanda (potenciales usuarios): estas actividades se perciben en muchas ocasiones como servicios de lujo, sobre todo en el caso de los servicios de proximidad.
- Desde la oferta, el empleo en este tipo de servicios se considera a menudo como empleo precario y de baja cualificación, como empleo de segunda categoría.
- Desde la Administración pública: se muestran reticencias a subvencionar actividades que no se consideran “servicios de primera necesidad”.

2.6. Otros obstáculos

- Falta de información: Afecta especialmente al potencial consumidor que no dispone de información sobre la oferta existente, calidades y precios.
- Competencia con la economía informal, la cual escapa a las estadísticas y registros oficiales para no someterse a la imposición fiscal y parafiscal o para eludir las regulaciones propias del mercado en el que opera.
- Excesiva dependencia del sector público. En aquellos servicios en los que una parte importante de la demanda no es solvente y el servicio se financia parcial o totalmente con fondos públicos, los oferentes tienen una excesiva dependencia financiera del sector público, lo que ocasiona dificultades notorias a la gestión de las pequeñas y medianas iniciativas.

3. Instrumentos

A continuación se presentan las principales medidas o instrumentos para neutralizar los obstáculos analizados.

a) Instrumentos financieros.

El cheque de servicios

Viene referido fundamentalmente a los servicios de proximidad, los cuales se caracterizan por la coincidencia en el lugar físico de producción y consumo, y por la estrecha relación entre productor y usuario. Entre los obstáculos de estos servicios se encuentran su alto coste de producción que determina su alto precio en el mercado formal y una amplia brecha con el precio del mercado informal. El cheque de servicios es un instrumento diseñado específicamente para combatir estos obstáculos.

El cheque de servicios se concibe como un medio de pago no universal sino condicionado al consumo de determinados servicios y que goza de ciertas ventajas fiscales. Tiene tres importantes atributos:

- a) Capacidad de identificación de beneficiarios, servicios o actividades afectadas y prestatarios de las mismas.
- b) Posibilidad de reducir el precio de los servicios afectados y aumentar de forma específica el poder de compra del beneficiario.

- c) Permitir distintas formas de distribución y distintos grados de agentes distintos al beneficiario prestatario.

Por regla general, se limita de forma precisa las actividades que pueden pagarse con el cheque. Cuantos más servicios se consideren, mayor será el número de usuarios y las actividades que se vean financiadas, pero también será mayor el riesgo de subvencionar con recursos públicos el consumo de determinados servicios que se realizan de forma espontánea.

El cheque de servicios puede incorporar una subvención pública fija o variable. El cheque no se concibe sólo como una subvención de la demanda sino también como un instrumento para estructurar y profesionalizar la oferta. Para ello es conveniente que los prestatarios de los servicios estén acreditados. La distribución del cheque puede hacerse bajo un sistema obligatorio (afectaría, por ejemplo, un porcentaje de la remuneración de asalariados y estaría cofinanciado por el trabajador) o voluntario.

El ahorro de proximidad

Los instrumentos de ahorro local tratan de superar los obstáculos de financiación que las pequeñas iniciativas encuentran en su creación y consolidación. El ahorro de proximidad constituye un conjunto de instrumentos destinados a financiar nuevos proyectos que tienen dificultades para acceder a la financiación tradicional, ya sea por sus expectativas de baja rentabilidad o por falta de las garantías tradicionales. El ahorro de proximidad se caracteriza porque ahorradores y promotores de proyectos tienen una proximidad no sólo física sino también sociológica: el ahorrador encuentra afinidad con las actividades o proyectos que contribuye a financiar con sus ahorros y, en ocasiones, se implica en ellos. Las fórmulas que actualmente se barajan de ahorro de proximidad son:

- Fondos comunes de inversión local. Se trata de canalizar el ahorro local hacia estas nuevas actividades bajo fórmulas de Fondos o Sociedades de capital riesgo y Fondos de garantía.
- Inversiones éticas. Ayudan a establecer y consolidar entidades sin ánimo de lucro ofertando capital adecuado, créditos a medio y largo plazo y estructuras de garantía.
- Intermediarios no financieros de ahorro de proximidad. Estas instituciones promueven el ahorro de proximidad para la creación de pymes.

Medidas fiscales

Se recogen aquí tanto las medidas dirigidas a reducir la presión fiscal o las cotizaciones sociales, como las subvenciones o beneficios fiscales. Entre las propuestas que mayor eco han tenido se encuentran:

- a) Reducción o exención de cotizaciones sociales a cargo del empleador con objeto de reducir el coste laboral en estas actividades que se caracterizan por su alto contenido en empleo.
- b) Bajada de los tipos de IVA que gravan estas actividades con el doble objeto de rebajar el precio relativo de algunos de estos servicios y reducir la brecha con los precios del segmento informal del mercado.
- c) Beneficios fiscales ligados a la inversión inicial que reduzcan el coste del capital.
- d) Subvenciones. Van desde subvenciones a la explotación hasta las subvenciones a las estructuras intermedias.
- e) Medidas en el marco de las políticas activas de empleo.

Los programas de creación de empleo subvencionado en las actividades de los NYE cuentan con numerosas experiencias desarrolladas en los Estados Miembros. Algunas de estas medidas son:

Acciones para el empleo

- La creación de empleo subvencionado en el sector público (entidades locales) o no lucrativo. La subvención cubre un alto porcentaje del salario bruto de los nuevos empleos. En ocasiones la subvención está condicionada a la incorporación de colectivos específicos. Normalmente se alterna empleo y formación específica en nuevos oficios que son de “utilidad social”.
- La activación de los subsidios de desempleo para financiar actividades de no mercado en las que se ofrece un empleo a prados de larga duración.
- Subvención por socio (autoempleo). Fomenta el autoempleo y normalmente se limita a los desempleados que se incorporan como socios trabajadores a una cooperativa.

c) Medidas en el marco jurídico.

Las iniciativas locales han puesto de manifiesto la necesidad de una mayor flexibilidad normativa. Se requieren nuevas figuras que recojan nuevos estatutos jurídicos o que faciliten la pluriactividad, permitiendo la combinación de distintas fuentes de renta, u otorguen a las ayudas familiares un estatus adecuado que reconozca su aportación a los proyectos. Las propuestas más significativas están relacionadas con:

- Crear un estatus de pluriactividad que permita la realización de diferentes actividades por un mismo individuo.
- Definición de un estatus para el cónyuge-colaborador.
- Creación de un estatus de sociedad con finalidad social para organizaciones surgidas de la colaboración entre el sector público y el privado.
- Estandarización de normas que permita disponer de una regulación consistente para cada sector de actividad.

d) Medidas en el marco administrativo.

Estas medidas van encaminadas hacia una mayor descentralización de la Administración. La Administración local debe participar más en el apoyo de las actividades de los NYE, superando estructuras organizativas verticales y jerárquicas y aunando recursos con otras estructuras intermedias. Este esfuerzo debe ir acompañado de mayores competencias evitando duplicidades y configurando un reparto de competencias coherente.

e) Medidas en el campo de la formación.

Los empleados que participan en las nuevas iniciativas deben tener la cualificación necesaria y específica requerida para el desarrollo de estas tareas. Para ello se precisan nuevas formaciones no recogidas en la educación reglada:

- Nuevas cualificaciones o métodos de reconocimiento de competencias.
- Formación profesional específica.

4. Los nuevos yacimientos con mayor potencial de generación de empleo.

En sucesivos informes, la Comisión Europea ha abordado el análisis de los ámbitos de actividad que mayor capacidad están demostrando para general empleo. Algunos de ellos son:

4.1. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En el Informe «Oportunidades de empleo en la sociedad de la información: explotar el potencial

de la revolución de la información» (COM 98 - 590 final), la Comisión revela que el ámbito de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) es el más dinámico en la economía de la UE (alcanzando el 5% del PIB comunitario). No sólo cuenta con un mayor crecimiento que el resto de los sectores, sino que es el principal sector generador de empleo en Europa (uno de cada cuatro nuevos puestos de trabajo está relacionado con la Sociedad de la Información (SI). La demanda de recursos humanos en este sector supera con creces a la oferta: se estima que existe medio millón de puestos de trabajo que no están cubiertos.

El auge de la sociedad de la información se debe, esencialmente, a tres tipos de servicios: las telecomunicaciones (telefonía móvil e Internet); el comercio electrónico; y el sector multimedia. En el caso de las telecomunicaciones, la liberalización ha conducido a un crecimiento de la competencia. La Unión Europea cuenta en la actualidad con cerca de 300 operadores, y en los Estados Miembros se puede observar una reducción de costes y de precios de los servicios y una mejora en la oferta y calidad de los mismos.

El 4 de febrero de 2000, la Comisión presentó la Comunicación⁴⁰ "Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información" en la que se expone una estrategia global para la realización de acciones específicas encaminadas a preparar mejor a la sociedad y a la economía europeas para afrontar los retos planteados por la SI. Esta estrategia se basa en cuatro puntos:

a) Sociedad de la información y enseñanza. Es preciso preparar el sistema educativo europeo para responder a las nuevas necesidades de dicho mercado. Los estudiantes europeos y, por tanto, los profesores deben familiarizarse con las nuevas tecnologías, pero deben también ser capaces de adaptarse a las evoluciones futuras. Deben, pues, «aprender a aprender» con las tecnologías. El Consejo de Colonia instó a conectar lo más rápidamente todas las escuelas a Internet. Las Directrices de empleo para el año 2000 se hacen eco de este objetivo al señalar que de aquí al 2002 todos los estudiantes deberían tener acceso a Internet. Dicha decisión debe ir acompañada necesariamente de una política de formación de los profesores en las nuevas tecnologías. De este modo, se pondría remedio a la carencia de profesores cualificados en SI. El diseño y la producción de programas informáticos didácticos podría fomentarse mediante el establecimiento de una colaboración más estrecha entre el sector público y privado.

b) Trabajo, empleo y sociedad de la información. El aprendizaje permanente (posibilidad de adaptación), la movilidad, y una alta cualificación en TIC constituyen ahora las mayores ventajas en el mercado laboral. Esta revolución en el ámbito de las telecomunicaciones afectará a la mayoría de los trabajadores, independientemente del sector de actividad en el que trabajen. La Comunicación de la Comisión propone que en un primer momento se describan genéricamente las necesidades de cualificación en TIC. En el sector no hay todavía muchas mujeres, por ejemplo. A medio plazo, deberán preverse quizás formaciones complementarias o el reciclaje de titulados de otros sectores distintos del de la SI. Las TIC contribuyen a aumentar la esperanza de incorporación al mundo laboral de las personas con discapacidades. Al liberarse una parte de la economía de condicionamientos materiales por la existencia de nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo, desaparecen muchos obstáculos para las personas con discapacidad.

c) Servicios públicos y sociedad de la información. La administración pública debe valerse de la SI para conseguir que el contacto con los ciudadanos y las empresas sea más estrecho, más rápido, más directo y más eficaz. La utilización de la SI permite mejorar el acceso a la información pública, hacer posibles las transacciones en línea entre la administración y los particulares y acercarse a los ciudadanos por medio de servicios sociales y culturales. En este sentido es necesario realizar una inversión tecnológica importante y una inversión en capital humano, ya que, en este proceso, resulta

fundamental formar al personal de la función pública.

d) La empresa y la sociedad de la información. Incumbe a los empresarios desarrollar las actividades de innovación en la SI y mejorar, de este modo, la competitividad y las posibilidades de creación de puestos de trabajo. La Comisión propone que se realicen las modificaciones pertinentes en las redes de telecomunicaciones para atender las nuevas necesidades. En primer lugar, han de adaptarse las infraestructuras y la tarificación de las comunicaciones para garantizar de este modo el desarrollo de la economía digital en Europa. En este sentido, se recomienda favorecer en lo posible la apertura de nuevas empresas en el ámbito de las TIC. También es necesario conseguir que las empresas más tradicionales tomen conciencia de la importancia de los instrumentos de la SI, sobre todo teniendo en cuenta su tendencia a considerar equivocadamente que su entramado comercial no requiere el recurso a las TIC.

4.2 .Los servicios de Medio ambiente.

Los puestos de trabajo relacionados con el medio ambiente ascendían en 1997⁴¹ a 3,5 millones, de los cuales dos millones estaban vinculados a actividades de tecnologías limpias, energía renovable, reciclado de residuos, protección de la naturaleza y renovación ecológica de zonas urbanas, y el resto se relacionan con las ecoempresas, que producen tecnologías, bienes y servicios dirigidos a prevenir, controlar y corregir daños ecológicos. Este sector ofrece además buenas perspectivas de creación de empleo a nivel local y tiene posibilidades de expandirse rápidamente.

Mientras que el concepto de crecimiento económico abarca aspectos puramente cuantitativos, el desarrollo sostenible puede definirse como el desarrollo que cubre las necesidades de la actual generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de cubrir sus propias necesidades. En los próximos años, el reto consistirá en corregir esta tendencia para no sobreexplotar los recursos naturales, para lo cual será necesario explotar de manera más eficaz la energía primaria y las materias primas; reciclar sistemáticamente los productos y los residuos; diseñar productos que puedan durar; y dar preferencia a las fuentes de energía y a las materias primas renovables. Debe incentivarse a las empresas para que centren sus esfuerzos en la inversión en tecnologías limpias, con las que hay mayores probabilidades de mejorar el proceso de producción, en lugar de buscar soluciones al final de la cadena (por ejemplo, el tratamiento de residuos). La preocupación por el medio ambiente se convierte así en una fuente de innovación y de aumento de la competitividad.

A fin de apoyar y estimular iniciativas de fomento de estrategias de inversión a largo plazo de los Estados Miembros, la Comisión propone las siguientes acciones clave:

- Mediante la adopción de criterios de referencia, hacer posible una comparación más adecuada de los resultados de las empresas y de los sectores económicos por lo que respecta al empleo y a las repercusiones sobre el medio ambiente a fin de identificar las buenas prácticas y difundirlas.
- Ampliar los planes existentes de selección de las mejores tecnologías disponibles para incluir los efectos en el empleo y una evaluación más detallada del uso de la energía y de los recursos.
- De conformidad con el espíritu de la Agenda 2000, intensificar los esfuerzos para garantizar que los fondos y los instrumentos comunitarios apoyen el empleo y un desarrollo sostenible de manera integrada. En este contexto, los proyectos y los programas de renovación urbana revisten especial importancia.
- Continuar la reestructuración gradual de los regímenes tributarios, por una parte reduciendo los costes laborales no salariales y por otra incorporando los costes ambientales y de los recursos naturales en los precios de mercado de los productos y servicios.
- Fomentar la formación y la educación en materia de medio ambiente a fin de apoyar la aplicación de nuevas tecnologías y prácticas laborales favorables para el medio ambiente.

4.3. Turismo.

El 28 de abril de 1999 la Comisión presentó la Comunicación⁴² “Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo”, con el objetivo de desarrollar una estrategia europea del turismo basada en la mejora del conocimiento, el intercambio de informaciones y mejores prácticas. Aprobada en el marco del seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo (grupo Corsten), creado por la Comisión en 1998, la Comunicación plasmaba el deseo expresado por el Parlamento Europeo y el Consejo de que se estudiaran los medios y las condiciones para lograr la máxima contribución del turismo al empleo y se diera cuenta de los progresos realizados en este ámbito.

El turismo supone en todos los Estados Miembros un sector de actividad importante, en constante reestructuración. En los Estados periféricos de la Unión, el turismo es la actividad líder en ingresos y generación de empleo, constituyéndose en un factor de relevancia para la cohesión entre regiones europeas.

En la actualidad, casi nueve millones de personas trabajan en el sector del turismo. La industria turística está ampliamente representada en la Unión: 2 millones de empresas de turismo, fundamentalmente pymes, aseguran el 5,5% del PIB de la Unión y un 30% del comercio exterior de servicios. No obstante, el potencial de este sector no se ha aprovechado todavía suficientemente a nivel europeo. En efecto, el turismo podría permitir la creación de entre 2,2 y 3,3 millones de empleos suplementarios en la próxima década. Para alcanzar la cifra más elevada, es necesario crear un clima favorable a la inversión y favorecer la cooperación entre todas las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, con vistas a alcanzar un objetivo común. El aprovechamiento del potencial del sector del turismo supone la creación de una estrategia comunitaria. Eso implica una intensificación de las sinergias a fin de sacar mejor partido del abanico de programas e iniciativas existentes en la actualidad (máximo aprovechamiento de los fondos asignados en el marco de los Fondos Estructurales y, en particular, el FEDER, utilización de los fondos del V Programa de investigación y desarrollo tecnológico, uno de cuyos puntos de atención es el sector turístico).

El turismo podría considerarse un socio efectivo para el desarrollo de una política europea de empleo por una serie de razones:

- Las favorables perspectivas actuales y futuras de aumento de la demanda turística, que favorecen la creación de nuevas empresas, nuevos productos y servicios y nuevos puestos de trabajo, principalmente en relación con la integración de las preocupaciones medioambientales en las prácticas de desarrollo turístico;
- La naturaleza y la estructura de las empresas turísticas, su presencia en toda Europa, la facilidad de acceso al mercado para los nuevos agentes y las perspectivas de creación de nuevos segmentos de mercado, lo que fomenta nuevas actividades empresariales;
- La amplia variedad de actividades que se dan cita para satisfacer la demanda turística forma parte integrante del tejido económico, social y administrativo a nivel local, nacional y europeo;
- El flexible entorno de trabajo de los servicios turísticos, que facilita el acceso de los jóvenes y especialmente las mujeres al mercado de trabajo y la posibilidad de asegurar una formación continua.

La combinación favorable de las oportunidades que crea la demanda y las condiciones estructurales del sector turístico europeo puede incentivar a los Estados Miembros:

- A centrarse en las acciones horizontales relacionadas con el turismo en las medidas que se tomen dentro de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.
- A incluir medidas específicas relacionadas con el turismo que fomenten el potencial empresarial

entre los jóvenes y especialmente las mujeres.

En este sentido, las recomendaciones generales para la consolidación de la generación de empleo en el sector del turismo pasan por:

- Activación de las empresas turísticas para cubrir las necesidades de los clientes.
- Perfeccionamiento del mercado turístico a través de la mejora empresarial.
- Fomento del recurso a los Centros Europeos de Información Empresarial, que actualmente están presentes en todos los Estados Miembros y en los países asociados, para que las empresas puedan acceder más fácilmente a las informaciones y los programas de la Unión Europea y reciban información concreta sobre la situación local del mercado del turismo.
- Aumentar la eficacia de las infraestructuras turísticas, en particular para descongestionar el tráfico y conseguir la interoperabilidad de los sistemas de transporte.
- Tener en cuenta el objetivo comunitario de desarrollo sostenible y los criterios medioambientales en las prácticas de gestión de las empresas y programas.
- Elaborar una estrategia innovadora que permita que todos los agentes intervinientes en el sector puedan contribuir a la construcción de objetivos y la planificación global de estrategias.
- Potenciar la utilización y difusión de las técnicas y estrategias de gestión de la calidad. Por lo que respecta a las empresas, las actividades y programas que se están desarrollando de forma voluntaria en el ámbito de la política europea de la calidad y de las iniciativas financiadas por la Comisión pueden ofrecer métodos útiles para abordar esta cuestión.
- Adoptar medidas para mejorar la transparencia del mercado laboral así como el reconocimiento de los títulos, la formación y la experiencia profesional en el sector del turismo y en particular:
 - Fomentar una mayor utilización de la red de servicios europeos de empleo (EURES) y la prestación de ayuda específica a las empresas turísticas y los solicitantes de empleo; de este modo podría facilitarse la correspondencia entre la demanda y la oferta de puestos de trabajo en el sector y mejorar la movilidad de los trabajadores.
 - La plena aplicación de las directivas de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales obtenidas en Estados Miembros de la UE.
 - Mejorar la eficacia de las ayudas previstas por el Fondo Social Europeo.

5.- El empleo en el sector de los servicios.

El sector de los servicios proporciona por sí solo un mayor número de empleos que la industria y la agricultura juntas. Desde 1980, es el único sector que ha contribuido al crecimiento del empleo en Europa, observado sobre todo en los servicios sociales, servicios financieros y servicios a empresas, comercio, distribución, hostelería y restauración. La Comisión presentó el 13 de diciembre de 1996 la Comunicación "Cómo extraer del sector servicios todo su potencial de empleo"⁴³, proporcionando las claves para ello:

- La demanda de servicios sociales presenta un crecimiento continuo. Dada la restricción cada vez mayor del gasto público, es necesario instaurar un nuevo sistema de cooperación entre el sector público y el privado si se quiere que los servicios sociales sigan siendo una fuente de creación de empleo.
- El mercado de los servicios en Europa se ha visto distorsionado por unos elevados costes no salariales y una excesiva regulación. Se debe flexibilizar el mercado laboral y procurar que la estructura de los costes de trabajo no constituya un obstáculo para las actividades con grandes exigencias de mano de obra.
- La evolución tecnológica ha realizado una contribución positiva a la creación neta de empleo en los servicios y en el conjunto de la economía: aumento de las actividades intelectuales y de los intercambios internacionales de servicios.

Acciones para el empleo

- Las pymes son el motor del crecimiento del empleo en el sector de los servicios. Las políticas en este ámbito deben realizar planteamientos más integrados que permitan aumentar el potencial de creación de empleo.
- En términos de empleo, la realización del mercado único ha tenido una gran repercusión directa en el mercado de los servicios, si bien aún queda mucho por hacer. Una reglamentación eficaz del mercado de los servicios es fundamental para proteger los intereses del consumidor, mantener la calidad y garantizar una competencia leal.
- Deben liberalizarse los mercados de la energía y de las telecomunicaciones (para mejorar su acceso) y del programa de redes transeuropeas (para aumentar su capacidad), de forma que Europa disponga de infraestructuras modernas, bien planteadas y de bajo coste.
- Europa puede convertirse en centro del comercio electrónico; para ello es indispensable la interacción de numerosas medidas de desarrollo tecnológico, normalización e interoperabilidad, conocimiento de los ciudadanos y empresarios, adaptación del marco jurídico y reglamentario, etc.
- Es necesario procurar un nivel de calidad elevado en la prestación de servicios para conseguir el apoyo de los consumidores. En este sentido, sería útil establecer un «perfil de calidad» para cada actividad de los servicios, y adoptar enseguida un código de buena conducta en el uso de medios electrónicos, con la creación de una señal de calidad o «icono».
- Es preciso valorar y renovar los recursos humanos por medio de la educación y la formación permanentes.
- La financiación pública de la investigación constituye un importante medio para el estudio de nuevas posibilidades en sectores de actividad económica o social en los que el sector privado no está totalmente dispuesto a invertir.



Acciones para el empleo



1. Definición y contexto.

La necesidad de mejorar el empleo y la competitividad de las empresas europeas ha suscitado, en la última década, un replanteamiento de los sistemas de organización de la producción de bienes y servicios en el lugar de trabajo, surgiendo el concepto de nuevas formas de organización del trabajo.

Los sistemas tradicionales de organización del trabajo están íntimamente relacionados con los modos de producción en masa, vinculados a entramados productivos altamente industrializados. Estos modos de producción están sufriendo un proceso de obsolescencia, debido a los obstáculos que presentan para desarrollar con éxito los siguientes factores organizacionales:

- La capacidad de sus recursos humanos para generar conocimientos. La cualificación y la competencia de la mano de obra es un factor clave, por lo que la inversión en recursos humanos reviste una importancia fundamental.
- La capacidad innovadora y la capacidad de adaptación continua. Los consumidores demandan productos diferenciados, no estandarizados. Se valora más la calidad y la diversidad que la cantidad o el precio. La competitividad del mercado obliga a las empresas a organizar la producción de tal modo que las preferencias de los consumidores puedan ser satisfechas, lo que implica un alto grado de flexibilidad en la producción.
- La innovación tecnológica, en especial, la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que influyen en la reducción de costes y en el tiempo necesario para la transmisión y procesamiento de la información, lo que afecta de forma considerable a la organización de la producción y su distribución.

La renovación de la organización del trabajo reviste capital importancia para mejorar la productividad de las empresas europeas. El Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo⁴⁴ señalaba en 1993 que la capacidad organizacional es uno de los componentes clave para incrementar la competitividad y el crecimiento del empleo. En 1997 la Comisión presentó el Libro Verde «Cooperación para una nueva organización del Trabajo»⁴⁵ al objeto de estimular el debate a escala europea sobre las posibilidades de mejorar el empleo y la competitividad por medio de una mejor organización del trabajo.

Las nuevas formas de organización de trabajo pretenden, en términos generales, sustituir estructuras organizativas rígidas y jerárquicas por otras más flexibles, basadas en valores relacionados con la importancia de los recursos humanos como resorte del éxito competitivo. En este contexto, la competencia profesional de los trabajadores, la confianza en el desempeño de su trabajo y la búsqueda de la calidad del servicio o producto, son aspectos de crucial importancia. Para lograr la competitividad se hace necesario introducir en la empresa estructuras organizativas flexibles⁴⁶, con un alto grado de participación de los trabajadores en la toma de decisiones que repercuta positivamente en su aprendizaje continuado. Las estructuras flexibilizadas permiten, por un lado, satisfacer los deseos de los trabajadores en mayor medida, al elevar la calidad de vida laboral y su empleabilidad, y por otro, cubren las necesidades de competitividad de las empresas al permitirles afrontar las fluctuaciones del mercado. De otra parte, los trabajadores exigen seguridad, conservación de sus empleos, satisfacción en su trabajo y posibilidad de desarrollo profesional; el reto es conseguir un justo equilibrio entre las necesidades de unos y otros, por medio del establecimiento de modelos

más flexibles de organización del trabajo.

Son múltiples los aspectos que intervienen en un planteamiento renovado de la organización del trabajo: el modo de organización del trabajo en las empresas, los procesos organizativos entre distintas empresas, las relaciones entre empresas e interlocutores sociales, la organización del mercado de trabajo, la relación entre el trabajo y la organización de la sociedad, etc. No obstante, la introducción de nuevas formas de organización del trabajo no sólo aporta ventajas: los colectivos más vulnerables a los cambios, tales como trabajadores de edad, jóvenes sin cualificación, mujeres, etc., pueden ver peligrada su seguridad en el puesto de trabajo con motivo de la aplicación de determinados modos de organización del trabajo. Algunos datos ilustran estas desigualdades entre colectivos:

- En los últimos años se ha producido un incremento del número de puestos de trabajo que requieren cualificaciones más altas y diversificadas. Los colectivos de profesionales, técnicos y personal de gestión, crecieron, en la Unión Europea, un 25%, mientras que el número de trabajadores de producción decreció.
- Los empleos temporales se incrementan progresivamente en relación a los empleos estables.
- El tiempo de trabajo ha comenzado a ser más flexible: en 1998 el 17% de los empleos eran a tiempo parcial, si bien persistía una evidente desigualdad en el reparto de este trabajo entre hombres y mujeres, ya que éstas se emplean a tiempo parcial en una proporción mucho mayor.

A la vista de estas dificultades es preciso que los gobiernos de los Estados Miembros revisen el marco jurídico laboral para flexibilizar el mercado de trabajo. La Comisión⁴⁷ considera que es imprescindible modificar el marco contractual para adaptarlo a las nuevas condiciones, así como encontrar solución a las nuevas necesidades. Del mismo modo se impone el establecimiento de mecanismos de recogida de datos y de medición de resultados, con el fin de poder elevar a políticas generales las buenas prácticas detectadas.

2. Planteamientos actuales.

No existe un modelo o un conjunto de ellos sobre las innovaciones que se pueden introducir en la forma de organizar el trabajo. Hasta ahora las experiencias europeas se han centrado principalmente en aspectos relacionados con el tiempo de trabajo y el lugar dónde éste se realiza. En todo caso, algunas formas de organización están recibiendo mayor consideración:

a) Tiempo de trabajo.

Los cambios en los tiempos de trabajo constituyen el centro del debate sobre nuevas formas de organización del trabajo. En este sentido, uno de los temas más controvertidos gira en torno a la flexibilidad del tiempo que se trabaja, y más concretamente, cómo compatibilizar las necesidades e intereses de empresa y trabajadores. Otro aspecto que está siendo objeto de debate es la reducción del tiempo de trabajo, y particularmente, determinar si esta medida favorece la creación de puestos de trabajo. Este aspecto está muy relacionado con la propuesta defendida desde algunos sectores sobre el impacto que tendría en el empleo compartir el trabajo disponible.

Los principales cambios que se están introduciendo en las empresas en materia de reducción y adaptación del tiempo de trabajo son:

Acciones para el empleo

- Cambios en la duración de la jornada semanal.

Se han realizado algunos estudios que demuestran, que bajo determinadas condiciones, las empresas pueden emplear más trabajadores como resultado de la reducción del tiempo de trabajo individual. Las experiencias en este sentido se han desarrollado, fundamentalmente, en comercios, que se han beneficiado de la flexibilización horaria en el tiempo de apertura al público, lo que ha permitido satisfacer en mayor medida los deseos de los clientes sobre horarios para la compra. Pero también han introducido una mayor flexibilización horaria algunas empresas de producción de bienes que, ampliando el tiempo de funcionamiento de maquinaria costosa, reducen el tiempo individual de trabajo de sus empleados sin que ello suponga un coste adicional.

- Anualización de la jornada.

Cuando se habla de jornada anual, o anualización de la jornada, se trata de calcular el tiempo de trabajo necesario basándose en el año y no en la semana, como ocurre de forma ordinaria. Esta organización del tiempo de trabajo aporta claras ventajas para los trabajadores, ya que les permite una mejor disposición del tiempo de trabajo y del tiempo de ocio. También ofrece beneficios a los empleadores, ya que les permite una mayor flexibilidad en la organización de la producción sin que ello les suponga costes extra.

- Trabajo a tiempo parcial

En los últimos años se ha producido un importante incremento en el número de trabajadores a tiempo parcial en los Estados Miembros. Se trata de una modalidad de la que tanto empleadores como trabajadores pueden obtener beneficios. Desde el punto de vista del empleador, disponer de trabajadores a tiempo parcial le supone contar con una mayor flexibilidad productiva. Al trabajador le ofrece oportunidades para combinar responsabilidades laborales con necesidades o deseos que pertenecen al ámbito de lo privado, tales como estudios, trabajo doméstico, ocio, etc. No obstante, el trabajo a tiempo parcial presenta el inconveniente de que la protección social del trabajador está mucho más limitada que la del trabajador a tiempo completo. Los análisis realizados hasta el momento indican que a esta fórmula de empleo se acogen más las mujeres que los hombres, con objeto de compatibilizar el trabajo doméstico con un empleo remunerado, lo que podría interpretarse como una regresión en los avances conseguidos en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, especialmente en materia de asunción de las responsabilidades exigidas por el hogar. De otra parte, también parece obvio que ante la imposibilidad de encontrar un empleo a tiempo completo algunos colectivos se acogen a esta modalidad de forma obligada, y no como una opción que se elige para compatibilizar un empleo determinado con otras opciones de la vida profesional o privada.

- Cambios en los permisos de trabajo a lo largo de la vida laboral.

En algunos Estados Miembros se están poniendo en marcha experiencias que ofrecen la posibilidad a los trabajadores de tomar descansos en su carrera profesional, con la finalidad de satisfacer deseos relacionados con la familia, los estudios u otras circunstancias de la vida privada. Estas medidas suponen un impacto positivo en los niveles de desempleo, y mejoran la calidad de vida de los trabajadores, permitiendo una mayor compatibilidad entre vida laboral y vida privada.

b) Rotación en el empleo: jobrotation.

La rotación en el empleo, jobrotation en terminología anglosajona⁴⁸, es una fórmula según la cual un trabajador deja temporalmente su puesto de trabajo para obtener una mejora de sus cualificaciones, siendo sustituido por un desempleado, que adquiere de este modo experiencia profesional. Esta modalidad introduce mejoras desde una triple vertiente:

- Social, mejorando las posibilidades de empleo de los trabajadores desempleados tras obtener una experiencia profesional que les sitúa de forma más competitiva en el mercado de trabajo.
- Formativa, mejorando la cualificación de los recursos humanos de las empresas en relación con el puesto de trabajo desempeñado o diversificando las cualificaciones que poseen, haciéndolos más versátiles ocupacionalmente.
- Competitiva, introduciendo una nueva forma de organización del trabajo que aporta una mayor flexibilidad organizativa, posibilitando mejoras en la calidad y la productividad.

Existen numerosas fórmulas de aplicación del concepto de jobrotation, y si bien en algunos Estados se han desarrollado experiencias con resultados muy satisfactorios, en la mayoría de los casos son escasamente conocidas.

c) Empresas de Trabajo Temporal.

Las empresas o agencias de trabajo temporal entablan una relación contractual entre un trabajador y una empresa usuaria, de manera que la agencia de trabajo temporal contrata al trabajador y lo pone a disposición de la empresa usuaria. Esta modalidad de empleo y de empresa está siendo practicada en cantidad y calidad de forma muy diferenciada entre los Estados Miembros⁴⁹:

- En la mayoría de ellos se ha incrementado la existencia y el uso de las empresas o agencias de trabajo temporal como una modalidad que mejora la flexibilidad de las empresas para sustituir a los trabajadores. Las estadísticas muestran una incidencia de empresas y un uso de las mismas muy diferente en los distintos Estados Miembros.
- Además de las diferencias en la incidencia sobre los diferentes sectores de actividad se observa que existe un vacío legal sobre muchos ámbitos de intervención de las agencias de trabajo temporal, lo que repercute negativamente sobre la protección social y los derechos de los trabajadores. Es preciso establecer un marco legal válido en las siguientes materias:
 - Duración máxima y renovación de los contratos de las empresas de trabajo temporal.
 - Circunstancias en las cuales las empresas usuarias pueden utilizar una Empresa de trabajo temporal.
 - Aseguramiento de la paridad o equidad retributiva y condiciones de trabajo entre los trabajadores de las empresas de trabajo temporal y los de la empresa destinataria.
 - Representación sindical de los derechos de los trabajadores de las empresas de trabajo temporal en las empresas usuarias.

d) Lugar donde se realiza el trabajo: Teletrabajo.

Una de las modalidades más conocidas de las nuevas formas de organización del trabajo está relacionada con el lugar donde se realiza el trabajo: el teletrabajo. El teletrabajo, o trabajo a distancia, puede adquirir múltiples modalidades. De hecho se utiliza el concepto de teletrabajo para denominar diversas formas de organizar el trabajo, en las que el denominador común es que el desempeño de las tareas se realiza en un lugar diferente del espacio físico en el que se ubica la empresa para la que se trabaja. Estas son algunas de las más conocidas:

Acciones para el empleo

- Teletrabajo en casa. Es la forma más conocida de teletrabajo y supone que el trabajador realiza sus tareas y funciones desde su hogar.
- Teletrabajo móvil o itinerante, es decir que se realiza desde muchos lugares diferentes.
- Teletrabajo en alternancia. Se produce cuando el trabajador, a veces realiza su trabajo en el lugar donde se ubica la empresa y a veces en su casa.
- Teletrabajo autónomo, ó trabajo a distancia por cuenta propia.
- Teletrabajo en telecentros, cuando el trabajador realiza sus funciones en un lugar dotado de los medios necesarios para el desempeño del trabajo de un conjunto de teletrabajadores.

Con la introducción masiva de las tecnologías de la información y comunicación en las empresas se ha posibilitado una expansión de las experiencias de teletrabajo, pero éstas suelen restringirse a trabajadores cuyos cometidos son muy intensivos en el uso y procesamiento de información y/o comunicación.

Las ventajas de esta modalidad de organización del trabajo en el conjunto de la sociedad desde el punto de vista socioeconómico son múltiples:

- Aumento de las posibilidades de empleo de una mano de obra que podrá realizar un trabajo sin necesidad de emigrar, lo que contribuye a corregir los desequilibrios de empleo que existen a niveles regionales.
- Distribución más racional de la población y solución parcial de algunos problemas de las grandes ciudades (flexibilización de la vida ciudadana, eliminación de congestiones de tráfico en las ciudades).
- Aumento de las posibilidades de empleo de las personas con cargas familiares y discapacitadas.
- Facilidad para la incorporación al trabajo de trabajadores extranjeros que no necesitan emigrar.
- Autonomía en la gestión del tiempo, entre trabajo y ocio.

A pesar de la expansión de las experiencias de teletrabajo, y de las ventajas que suponen a nivel socioeconómico, no se ha observado un desarrollo de la legislación que incentive y normalice esta modalidad de trabajo. En este sentido deberían regularse aspectos como el tipo de relación contractual del teletrabajador con la empresa, las condiciones de trabajo, la protección social del teletrabajador, los sistemas retributivos, etc.

Además existen una serie de elementos de la gestión interna de las empresas con teletrabajadores que habrían de mejorarse: la igualdad de trato con respecto al trabajador en la empresa, las posibilidades de implicación del teletrabajador en la información, participación y consulta de los temas internos de las empresas, los derechos de los teletrabajadores con respecto a la formación y el desarrollo de habilidades, las infraestructuras, los equipos y gastos de la realización del trabajo, etc.

Por último cabe citar algunas dificultades de carácter personal a las que se enfrenta el teletrabajador, como son la incapacidad para separar la vida laboral y la familiar, los problemas de gestión del espacio de trabajo en relación al espacio personal y familiar, así como las dificultades para el desarrollo de algunas actitudes: paciencia, autodisciplina, autoestima, autocontrol, automotivación etc.

3. Retos y dificultades

A continuación se analizan de forma breve los principales ámbitos empresariales que pueden verse implicados con motivo de la introducción de nuevas formas de organización del trabajo:

a) Educación y cualificación.

La educación y la formación de los recursos humanos a lo largo de toda la vida revisten una importancia fundamental en el marco de las nuevas formas de organización del trabajo. Sin una renovación profunda en la forma de estructurar la educación y la formación en los Estados Miembros difícilmente se podrá conseguir innovar en la forma de organizar el trabajo.

La Comisión insta a los Estados Miembros a desarrollar una nueva arquitectura de educación y formación que implique no sólo a todos los niveles de los sistemas educativos y formativos, sino también a las empresas y a los trabajadores.

La alta capacidad de obsolescencia de las nuevas tecnologías pone de manifiesto la necesidad de disponer de una fuerza de trabajo que posea las habilidades y cualificaciones necesarias para la adaptación continua a la introducción de las tecnologías renovadas. Esta capacidad sólo se puede conseguir a través de sistemas de formación y educación permanentes.

Una organización del trabajo más flexible, precisa de trabajadores más autónomos en la toma de decisiones, más versátiles, capaces de generar conocimientos e introducir de forma continuada mejoras a su trabajo, y para ello se hace preciso introducir mejoras en la formación permanente.

Las inversiones en educación y formación, deberían ser observadas como un «mecanismo igualador», es decir con alto poder de reducción de las desigualdades, en términos competitivos y de incremento de la productividad y en términos de crecimiento de las capacidades del conjunto de los recursos humanos.

En la actualidad son una minoría los trabajadores con habilidades necesarias para la introducción de una mayor flexibilidad organizativa en los procesos de trabajo, frente a una mayoría de trabajadores sin estas habilidades, en la que se encuentran los grupos más vulnerables del mercado de trabajo, los de más edad, los que siempre han trabajado en sistemas tradicionales de producción en masa, los de menor cualificación, etc.

b) Legislación Laboral, Relaciones Laborales y Sistemas Retributivos.

Los conceptos tradicionales de lugar de trabajo, empresa, fábrica, y muy especialmente el concepto de empleador, se están viendo sometidos a un proceso de diversificación en el marco actual de cambio de las relaciones tradicionales de empleo.

Subcontratación de servicios, disminución del tamaño de empresa, teletrabajo, trabajo en red, disminución del tiempo de trabajo, etc., son nuevos conceptos que se están introduciendo en el mundo del trabajo, y para los que la legislación tradicional en materia laboral no parece aportar las respuestas adecuadas.

En este sentido, se observa la necesidad de desarrollar marcos jurídicos más abiertos y flexibles, que posibiliten un nuevo equilibrio entre los poderes de interlocutores sociales y los gobiernos de los Estados, especialmente en los aspectos más relacionados con la dirección interna de las empresas y las relaciones entre empleadores y empleados. El incremento de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios de las empresas debe incrementarse.

Los cambios en los sistemas retributivos, que suponen una mayor participación de los trabajadores en los resultados obtenidos por las empresas, parecen asociarse a incrementos en los niveles de productividad. En la medida en que se introducen cambios organizativos en el trabajo, deberían introducirse en los sistemas retributivos. La realidad es que las empresas no están introduciendo de forma paralela cambios en la forma de remunerar el trabajo, relacionando aún la retribución con un trabajo específico, como ocurre en organizaciones muy jerarquizadas con una rígida división del trabajo.

Los nuevos sistemas retributivos facilitan la aparición de amplias y flexibles descripciones de los puestos de trabajo, y por tanto reducción del número de niveles retributivos. Permiten introducir incentivos para la adquisición de nuevas cualificaciones, valorar determinadas capacidades, como la cooperación, la responsabilidad, la toma de decisiones, la resolución de problemas, etc., además de la participación en los beneficios de las empresas. Asimismo contribuyen a disminuir las desigualdades entre diferentes tipologías de trabajadores.

c) Sistemas Fiscales y Seguridad Social.

Uno de los problemas principales para la introducción de nuevas formas de organización del trabajo son los sistemas fiscales y de Seguridad Social de los Estados Miembros. Los sistemas impositivos, en la mayor parte de los casos, incentivan fiscalmente a las empresas por emplear trabajadores en las formas tradicionales de trabajo, lo que actúa como barrera para conseguir una forma más flexible de organización del trabajo. Los impuestos, y las contribuciones a la seguridad social, se relacionan casi siempre con los ingresos de los empleados. En muchos casos a los empleadores les resulta más rentable contratar a un solo trabajador a tiempo completo, y pagarle horas extras si es necesario, que a dos a tiempo parcial. En otras ocasiones los impuestos gravan una cantidad fija por empleado a tiempo parcial, independientemente del nivel de ingresos de éste, lo que lleva a los empleadores a contratar el mínimo número de empleados posibles.

Con respecto a la Seguridad Social, la mayor parte de los Estados Miembros cuenta con sistemas basados en un modelo de empleo que asume que la forma "normal" de empleo es permanente y a lo largo de toda la vida, que el concepto de carrera profesional es lineal y que el retiro se produce al final de la vida laboral de los empleados. Estos modelos tradicionales limitan la introducción de esquemas diversificados de vidas profesionales y de formas de empleo, por lo que parece de capital importancia que los sistemas de protección social europeos se adapten a los nuevos modelos de trabajo⁵⁰.

d) Desafíos para los interlocutores sociales, las empresas y las autoridades públicas.

El papel de los interlocutores sociales y de las empresas, en el ámbito sectorial, nacional y europeo es fundamental en el desarrollo de nuevas formas de organización del trabajo.

Las empresas deben perseguir una renovación de la organización del trabajo de tal forma que se genere un clima de confianza y participación basado en conceptos de flexibilidad y seguridad. Los sindicatos, por su parte, deben ejercer un papel activo y constructivo en los procesos de innovación y modernización de las empresas, propugnando un equilibrio sostenible entre los objetivos económicos y los sociales.

La innovación en la organización del trabajo sólo puede ser alcanzada a través de las empresas, quienes han de asumir la responsabilidad en la materia, implicando a la dirección, los trabajadores y sus representantes. No obstante las autoridades públicas y los interlocutores sociales deben facilitar esta labor mediante el desarrollo de acciones de concienciación del potencial que poseen las nuevas formas de organización del trabajo.



Acciones para el empleo



1. La formación para el Empleo en la UE.

La educación y la formación permanente se han convertido en tema central del debate político actual en la Unión Europea, por constituir elementos clave de la reforma de los Fondos Estructurales y de la política comunitaria de empleo. Se trata, no obstante, de conceptos que han evolucionado extraordinariamente desde el Tratado de Roma de 1957 hasta llegar a la actual concepción de la formación a lo largo de toda la vida (longlife learning), en la que la formación se presenta como un instrumento de cohesión social y de aumento de la empleabilidad de los ciudadanos comunitarios para combatir el desempleo en Europa.

En 1963 aparece el primer acto normativo de interés en la materia: se trata de la Decisión del Consejo por la que “se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional”⁵¹, la cual adquiere el papel de Carta Magna de la Formación Profesional a nivel europeo y marca el rumbo a seguir en su desarrollo posterior. En el mismo año se crea un Estatuto para el Comité Consultivo en Formación Profesional⁵², cuya labor de asesoramiento ha sido fundamental en el desarrollo del eje formación-empleo en el seno de las políticas comunitarias y nacionales. El Comité está integrado por representantes de los gobiernos, los sindicatos y los empresarios.

En la década siguiente, bajo el empuje de las crisis económicas y la preocupación por el elevado nivel de desempleo, en especial de la población joven, se incrementa el nivel de respuesta comunitaria en materia de políticas de formación. En 1971 se presentan las “Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional”⁵³, documento que incide en la estrecha relación entre la formación, la economía y el empleo, al tiempo que señala que la política de formación profesional debería insertarse en “una política de empleo cada vez más activa a nivel comunitario”. Asimismo se hace mención de la importancia de la “educación permanente o continua”, así como de la utilización de métodos pedagógicos modernos, tales como la enseñanza por correspondencia, la enseñanza programada, la utilización de calculadoras electrónicas, etc.

Cuatro años más tarde, en 1975, se crea el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) donde aparecen unidas la Formación Profesional y la Formación Continua⁵⁴. Con sede en principio en Berlín Occidental, se traslada en 1994 a Tesalónica, en Grecia. El CEDEFOP⁵⁵ cumple la función de “instituto europeo que ayuda a los responsables políticos y los profesionales de la práctica formativa, ya pertenezcan a la Comisión Europea, a los Estados Miembros o a los agentes sociales de toda Europa, a fundamentar sus decisiones sobre política de formación profesional”.

Con posterioridad, la Comisión presentó en 1977 una Recomendación⁵⁶ a los Estados Miembros fijando el marco teórico situando a la formación como una herramienta eficaz para luchar contra el desempleo, sobre todo de aquellos colectivos más vulnerables, y en especial de los jóvenes. Según la Comunicación, “los problemas a los que deben enfrentarse numerosos jóvenes se desprenden también de su desconocimiento del mundo del trabajo. La preparación profesional debería pues, incluir, igualmente, nociones sobre problemas económicos y sociales así como una experiencia práctica...”. Se pone aquí el acento, por primera vez, en la importancia de conectar el mundo educativo con experiencias prácticas en el mercado laboral, para lo que se investigan y

distribuyen las experiencias de algunos Estados sobre la formación en alternancia (sistema dual). Hasta este momento la formación en el contexto europeo carece de vinculación con el mundo laboral, siendo sus contenidos netamente teóricos. Conectar la esfera de la formación con la esfera laboral es básico por cuanto aporta un conocimiento concreto a los aprendices sobre la organización empresarial, el ritmo de trabajo, el clima de colaboración con otros trabajadores, la imposición de horarios y disciplina de trabajo, la importancia de contenidos transversales como la responsabilidad, la motivación, la calidad, etc. Así, el siguiente paso lógico es la afirmación de la importancia fundamental de los sistemas de formación en alternancia, que si bien tenían una larga experiencia en algunos países (sistema dual alemán), no ocurría lo mismo en otros. Así en 1979, una Resolución del Consejo⁵⁷ señala en sus considerandos que se deben adaptar los sistemas de Formación Profesional, especialmente “mediante el desarrollo de la formación en alternancia, es decir, mediante la inserción, durante la transición a la vida activa, de períodos que combinen la formación con la experiencia práctica del trabajo”.

En 1985 se dicta la primera disposición por la que se establecen las correspondencias en materia de títulos y cualificaciones en la Formación Profesional, lo que permite consolidar los cimientos de la libre circulación de trabajadores, además de la de mercancías y capitales.

Igualmente se ratifica la necesidad de convergencia mediante una estructuración por niveles en donde se afirma primero que la preparación profesional se puede adquirir “bien en una escuela, bien en el marco de estructuras de formación extra escolares, bien en la empresa”⁵⁸. La década de los ochenta es vital para el proceso de integración, aumentando la legislación y las instituciones comunitarias que asumen su voz en esta materia e incrementándose el número de iniciativas surgidas de los Fondos Estructurales. En la década de los noventa la tendencia no sólo se ha mantenido sino que ha aumentado aún más el volumen de actos legislativos de cooperación y coordinación.

En la actualidad se dibuja un escenario europeo en el que la educación y la formación profesional son dos de las grandes prioridades a las que la Comisión quiere dedicar un importante esfuerzo de inversión que permita desarrollar las cualificaciones, la creatividad y la facilidad de adaptación de las personas. En 1995 la Comisión lanzó el Libro Blanco sobre la Educación y la Formación⁵⁹, cuyo objetivo principal era dar respuesta a los denominados impulsos motores: la globalización de la economía, la movilidad en los intercambios y el advenimiento de la sociedad de la información.

El Tratado de la Unión Europea⁶⁰, modificado por el Tratado de Amsterdam, establece que la Comunidad (artículo 149), contribuirá al desarrollo de una educación de calidad apoyando y completando la acción de los Estados Miembros en pleno respeto de su diversidad cultural y lingüística en cuanto al contenido de la enseñanza y la organización del sistema educativo. Igualmente (artículo 150) se establece que la Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados Miembros.

2. Los libros de la Comisión y el Año Europeo de la educación y de la formación permanentes.

Son muchas las publicaciones que en materia de formación para el empleo aparecen en la última década publicadas por la Comisión Europea. Los Libros Blancos y Verdes marcan los elementos esenciales de debate y reflexión en esta materia. Se analiza a continuación uno de los más representativos: El Libro Blanco sobre la Educación y Formación “Enseñar y Aprender: hacia la sociedad del conocimiento”⁶¹. Asimismo, se hará una breve referencia al Libro Verde sobre la Innovación y al Libro Verde sobre la movilidad. Por último, merece especial referencia el año europeo de la educación y la Formación Permanentes.

2.1. Hacia la sociedad del conocimiento.

El Libro Blanco sobre la Educación y Formación «Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento», da seguimiento al Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, en el que se subrayaba la importancia para Europa de la inversión intangible, en particular en la educación y la investigación. La inversión en el conocimiento reviste, en efecto, una gran importancia para el crecimiento del empleo, la competitividad y la cohesión de la sociedad europea. En el Libro Blanco aparece un dato ilustrativo: si actualmente las empresas europeas ofertaran tres millones de puestos de trabajo, no habría suficiente mano de obra en la UE que cubriera dicha oferta, y no por falta de trabajadores en situación de desempleo, sino porque las empresas no serían capaces de encontrar perfiles profesionales adecuados para satisfacerla. Aún siendo paradójico, aparece en Europa una realidad inquietante: el capital humano no está ni suficiente ni adecuadamente preparado para asumir los cambios que están ocurriendo en el mercado laboral europeo.

La dimensión mundial de los intercambios, la globalización de las tecnologías y, en particular, la aparición de la sociedad de la información, han aumentando las posibilidades de acceso de los individuos a la información y al conocimiento. Pero, a la vez, todos estos fenómenos implican una modificación de las competencias adquiridas y de los sistemas de trabajo. Este cambio ha aumentado la incertidumbre de todos y para algunos ha creado situaciones de exclusión intolerables.

En el Libro Blanco se presentan las acciones que, respetando el principio de subsidiariedad, deben llevarse a cabo por los Estados Miembros y la Comunidad, al tiempo que se esbozan los tipos de respuestas necesarias para que la población europea pueda adaptarse a las mutaciones que están teniendo lugar: revalorización de la cultura general y desarrollo de las aptitudes para el empleo; utilización del potencial de la sociedad de la información, validación de los conocimientos adquiridos de forma permanente, etc.

Entre las medidas propuestas, las principales iniciativas se dirigen a:

- Fomentar la adquisición de nuevos conocimientos.
- Aproximar la escuela a la empresa.
- Luchar contra la exclusión.
- Dominar tres lenguas europeas.
- Tratar al mismo nivel la inversión material y la inversión en formación.

En todos los estudios de la Comisión sobre la mejora de la capacidad de integración profesional (empleabilidad) de los trabajadores europeos, se insiste en la educación y la formación de los jóvenes, pero también en el aprendizaje a lo largo de la vida. En este sentido, el Libro Blanco dedica una atención especial al impacto que las medidas de cualificación pueden tener en el empleo y a su posible contribución a la lucha contra la exclusión. En la Comunicación de 12 de noviembre de 1997 “Por una Europa del conocimiento”⁶², la Comisión presentó orientaciones relativas a las futuras acciones comunitarias en el ámbito de la educación, la formación y la juventud para el periodo entre 2000 y 2006. La orientación principal consiste en la construcción de un espacio educativo abierto y dinámico que ofrezca a los ciudadanos los medios necesarios para actualizar permanentemente sus conocimientos y desarrollar su aptitud para el empleo, y que sirva de marco al proceso de enriquecimiento de la ciudadanía europea.

2.2. El libro verde sobre la innovación⁶³.

El año 1995 fue prolífico en publicaciones relacionadas con el progreso social y la competitividad en la Unión Europea. El libro verde sobre la innovación vino a suscitar un amplio debate a nivel

comunitario sobre determinados aspectos entre los que se incluía, principalmente, la situación del capital intangible en relación al empleo. En este sentido, el objetivo nº 2 se centraba en fortalecer los recursos humanos en pro de la innovación, esto es, fomentar la formación inicial y permanente, la formación continua en las empresas (sobre todo en las pymes), la acreditación de las competencias adquiridas en el puesto de trabajo y el establecimiento de vínculos más estrechos entre las universidades, los centros de investigación y las empresas.

Entre las once prioridades y acciones que propone el Libro Verde, dos están relacionadas con la formación para el empleo:

Vía de acción 3: desarrollo de la formación inicial y permanente. En el ámbito comunitario, el debate debe conducir a precisar las condiciones y modalidades de:

- La creación de una red europea de nuevos medios pedagógicos resultantes de la cooperación entre las empresas y las instituciones educativas y de formación.
- La creación de un sistema europeo de acreditación de las competencias técnicas y profesionales, resultante de un trabajo de cooperación entre establecimientos de enseñanza superior, ramas profesionales, empresas y cámaras de comercio.
- La posible creación de un Observatorio Europeo de Prácticas Innovadoras para difundir las experiencias innovadoras y las buenas prácticas en materia de modernización negociada.
- El reconocimiento mutuo de los módulos de formación, dando prioridad a los acuerdos entre establecimientos de enseñanza y de formación así como entre ramas profesionales.
- La creación de formaciones en régimen alterno en la enseñanza superior, centradas prioritariamente en la promoción de la innovación y la gestión de la transferencia de tecnología y que integren mejor la formación general, la formación profesional, la investigación y la industria según el modelo de universidades de empresa.

Vía de acción 4: favorecer la movilidad de estudiantes e investigadores: Los Estados Miembros deben desarrollar o aplicar acciones para favorecer la diferentes formas de movilidad: promoción social, movilidad entre institutos de investigación y empresas, etc. El compromiso de la Comunidad es, desde esta vía de acción, eliminar o reducir los obstáculos a la movilidad e intensificar y ampliar los programas en este ámbito.

Esta acción propone como principales puntos de debate los siguientes:

- La apertura de nuevas formas de reconocimiento de las competencias, que vayan más allá del diploma y de la formación inicial (tarjetas personales de competencias).
- Las acciones tendentes a fomentar la movilidad de estudiantes, ingenieros e investigadores en el marco de programas Leonardo y Formación y movilidad de investigadores.

Esta acción promueve la necesidad de precisar los criterios, condiciones y modalidades para:

- Crear una asociación de los beneficiarios de las becas concedidas a investigadores en el programa Formación y movilidad de investigadores, que contribuiría a la amplia difusión de la experiencia adquirida y a proponer mejoras del sistema en vigor.
- Conceder el distintivo de “investigador europeo” a aquellos investigadores que hayan participado de forma significativa en programas comunitarios y conceder el título de “jefe de proyecto europeo” a los jefes de proyecto que hayan coordinado proyectos comunitarios con participantes de países diferentes, con el fin de que tengan un reconocimiento que pueda ayudarles en su futuro profesional.
- Favorecer la movilidad de investigadores e ingenieros hacia las pymes para facilitar las transferencias

de conocimientos y tecnologías procedentes de los proyectos comunitarios.

- Aumentar la participación de nacionales de otros Estados Miembros en los equipos de dirección y orientación de centros nacionales y regionales de investigación y desarrollo.
- Fomentar las asociaciones transnacionales en lo referente a la enseñanza y la gestión de la innovación y a la sensibilización de los jóvenes a la cultura tecnológica de base (programas Erasmus y Comenius).
- Fomentar la aparición de asociaciones transnacionales de aprendizaje.

2.3 El libro verde sobre movilidad⁶⁴

En los años noventa la Comisión comenzó a tomar conciencia de las dificultades de todo tipo que encuentran los agentes de la enseñanza y los jóvenes cuando quieren desplazarse dentro de la Comunidad. El Libro Verde sobre los obstáculos a la movilidad transnacional, presentado en 1996, vino a ofrecer varias vías para eliminar las barreras no sólo administrativas sino también jurídicas, socioeconómicas, lingüísticas o meramente prácticas. Concretamente, el Libro Verde promueve la creación de un espacio europeo de formación, en el cual los estudiantes y los investigadores vean solucionados los problemas que, en materia de seguridad social, derecho de residencia, reconocimiento de cualificaciones adquiridas, certificación, etc., surjan con motivo de la movilidad transnacional.

Para suprimir los obstáculos a la movilidad de los estudiantes, como ejemplo de su aplicación práctica, el Parlamento Europeo propuso la creación de una tarjeta europea de estudiante. Durante su estancia en el extranjero los estudiantes encuentran a menudo problemas para el reconocimiento de su estatuto nacional y, por consiguiente, de las ventajas que de él se deriven. Con la creación de una tarjeta europea de estudiante o la inclusión de un logotipo europeo en las tarjetas nacionales existentes, el usuario podría hacer valer sus derechos y beneficiarse de las ventajas de su estatuto en toda la Unión Europea.

2.4. El Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanente⁶⁵.

Otro de los grandes hitos en el reconocimiento de la educación y la formación como instrumento clave para la adaptación a los cambios del mundo actual y evitar grandes bolsas de exclusión social, fue la aprobación, por parte del Parlamento Europeo y el Consejo, del Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanente en 1996. Los objetivos principales de trabajo para ese año se centraron fundamentalmente en desarrollar acciones de información, sensibilización y promoción de la educación y la formación permanente. Los temas del Año Europeo fueron los siguientes:

- la importancia de una educación general de alta calidad;
- el fomento de una formación profesional que culmine en cualificaciones para todos los jóvenes;
- la motivación de las personas para acceder a la educación y a la formación permanentes;
- el fomento de una mayor cooperación entre los centros de enseñanza y formación y los medios económicos;
- la sensibilización de los interlocutores sociales y de los padres;
- el desarrollo de la dimensión europea de la educación y de la formación iniciales y continuas.

El Año⁶⁶ ha tenido un impacto importante en Europa y ha conseguido que la educación y la formación permanente ocupen un lugar preponderante en la reflexión política, fundamentalmente en la necesidad y la conveniencia de seguir aprendiendo y estimulando el debate sobre la forma en que

los sistemas de formación pueden dar respuesta satisfactoria a las nuevas necesidades de aprendizaje, incrementando los niveles de empleabilidad de los ciudadanos comunitarios.

3. Programas y medidas comunitarias relacionadas con la formación

a) LEONARDO DA VINCI⁶⁷

El 6 de diciembre de 1994 el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó el Programa Leonardo da Vinci⁶⁸ para implementar una política de formación profesional en la Comunidad.

Este programa, adoptado por un período de cinco años (1995-1999) tenía por objetivo mejorar la calidad, la innovación y la dimensión europea de los sistemas y prácticas de formación profesional mediante la cooperación internacional. La adopción del programa Leonardo da Vinci vino a racionalizar la acción de la Comunidad en el área de la formación profesional y a continuar con el desarrollo habido hasta ese momento con los programas PETRA, FORCE, LINGUA, EUROTECNET y COMETT.

El programa se propone contribuir a la “promoción de una Europa del conocimiento mediante la creación de un espacio europeo de cooperación en materia de educación y formación profesional” y apoyar “las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida de los Estados Miembros y el desarrollo de los conocimientos, aptitudes y competencias que puedan favorecer un ejercicio activo de la ciudadanía y la capacidad de inserción profesional.”⁶⁹ Está dirigido a todos los colectivos implicados en la Formación Profesional y tiene particularmente en cuenta a las personas desfavorecidas en el mercado laboral.

La Segunda Fase del Programa Leonardo da Vinci⁷⁰ se inició el 1 de enero de 2000 y durará hasta el 31 de diciembre de 2006. En esta fase el programa Leonardo apoya activamente las políticas de formación a lo largo de toda la vida de los Estados Miembros. Concretamente financia las iniciativas innovadoras de carácter transnacional a favor del desarrollo de los conocimientos, las aptitudes y las competencias inherentes a una inserción profesional de éxito. Ofrece también la posibilidad de articulación con otros programas comunitarios, en particular los programas Sócrates y Juventud.

b) SÓCRATES.

El Programa Sócrates tiene por objetivo principal contribuir a una educación de calidad y estimular el aprendizaje a lo largo de la vida en la Unión Europea. Abarca ocho acciones distintas:

- Comenius: Enseñanza escolar.
- Erasmus: Enseñanza superior.
- Grundtvig: Educación de adultos y otros itinerarios educativos.
- Lingua: Aprendizaje de las lenguas europeas.
- Minerva: Promoción de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la educación.
- Observación e innovación de los sistemas y políticas educativas. Esta acción está compuesta de acciones más generales, en colaboración con EURYDICE, ARION y NARIC⁷¹, y acciones innovadoras que respondan a necesidades emergentes. Pretende mejorar la calidad y la transparencia de los sistemas educativos, así como la innovación.
- Acciones conjuntas con otros programas europeos, como los programas de Investigación y Desarrollo Tecnológico.
- Medidas de acompañamiento (medidas de difusión, sensibilización, promoción de sinergias transectoriales, etc.).

Acciones para el empleo

Sócrates se dirige a toda la comunidad escolar, las personas que reanudan el aprendizaje y las entidades y organismos relacionados. Las entidades que pueden participar en el mismo son los centros educativos y organismos públicos o privados que cooperen con centros de enseñanza (incluidos interlocutores sociales, centros de investigación, etc.)⁷².

c) TEMPUS III.

Adoptado por primera vez por el Consejo de Ministros de la Unión Europea el 7 de mayo de 1990, el programa TEMPUS se dirige a fomentar el desarrollo de los sistemas de educación superior en los Países de Europa Central y Oriental y los Nuevos Estados Independientes. Se dirige a profesores, formadores, administradores de universidad y estudiantes en el sector de la enseñanza superior. En el programa pueden participar todos los centros educativos y organismos públicos relacionados con los sistemas de educación superior de los Estados participantes en el programa. La tercera fase del programa fue aprobada por Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999⁷³.

d) JUVENTUD.

El Programa Juventud pretende fomentar la contribución activa de los jóvenes a la construcción europea, reforzar el sentido de la solidaridad, potenciar el espíritu de iniciativa y de empresa y la creatividad, e intensificar la cooperación en el ámbito de la Juventud. Abarca diferentes líneas de acción:

- Juventud con Europa: programa de intercambios.
- Servicio Voluntario Europeo: programa que potencia el voluntariado de los jóvenes en otros Estados Miembros de la UE distintos del propio, por un periodo de hasta 12 meses.
- Iniciativas relativas a la juventud, para apoyar a los jóvenes que llevan a cabo iniciativas a nivel local que les permitan ponerse en contacto con preguntas problema comunes relacionados con asuntos en materia de juventud en Europa.
- Acciones conjuntas con los programas Leonardo y Sócrates.
- Medidas de acompañamiento.

El programa se dirige a los jóvenes y a quienes trabajan en el ámbito de la juventud y que residen legalmente en alguno de los Estados Miembros⁷⁴.

e) EUROPASS⁷⁵

Europass-Formación promueve itinerarios europeos de formación en alternancia y de aprendizaje. Concretamente Europass-Formación es un documento comunitario que pretende fomentar la movilidad de las personas en formación en Europa, con independencia de su edad, y acercar las escuelas y los centros de formación a las empresas en toda la Unión Europea. El objetivo último es promocionar los itinerarios europeos de formación por medio de la creación de una certificación de los mismos (un "pasaporte" en el que se inscriben los procesos de formación y/o prácticas realizados en otros Estados comunitarios). Se dirige a los participantes en procesos de formación en alternancia y aprendizaje y a las entidades y organismos que participen en procesos de formación en alternancia y aprendizaje.

f) e-LEARNING

En el marco del objetivo estratégico esencial de la UE de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», fijado en el Consejo Europeo

de Lisboa de Junio de 2000, la acción e-Learning viene a adaptar los sistemas de educación y formación de la UE a la economía del conocimiento y a la cultura digital. Presenta cuatro líneas de intervención:

- Equipar las escuelas con ordenadores multimedia.
- Formar a los profesores europeos en las tecnologías digitales.
- Desarrollar servicios y software educativos europeos.
- Acelerar la creación de redes de escuelas y profesores.

La iniciativa e-Learning forma parte del Plan de Acción e-Europe que se dirige a eliminar las barreras existentes en la utilización de las tecnologías digitales. Los recursos financieros proceden de los Estados Miembros, si bien recibirán el apoyo de los instrumentos comunitarios adecuados (programas de educación, formación y juventud, acciones innovadoras e intercambio de buenas prácticas, asistencia de los Fondos Estructurales, etc). La Comisión presentará periódicamente informes intermedios eLearning al Consejo de Educación⁷⁶.

g) Connect⁷⁷.

Lanzado en 1999, el Programa Connect⁷⁸ se destina a reforzar la sinergia y los vínculos en los ámbitos de la educación, la formación y la cultura, asociando la innovación, la investigación y las nuevas tecnologías. Esta nueva iniciativa tiene por objeto apoyar acciones preparatorias en el contexto de una «Europa de conocimiento» y una «sociedad de la información». Se trata de fomentar la sinergia entre los programas comunitarios correspondientes a los ámbitos mencionados, como Sócrates, Leonardo da Vinci y el quinto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico. Entre los principales ámbitos de acción de Connect deben destacarse:

- Fomento de la ciudadanía europea por medio de educación cívica y democrática.
- Aumento de la valorización y la difusión de los resultados de los programas comunitarios de importante valor añadido europeo.
- Promoción de los proyectos europeos que actúan como vínculo entre educación y sociedad.
- Realización de concursos escolares en los ámbitos de la invención, las ciencias y las matemáticas.

h) Apoyo a las Actividades de Integración Europea organizadas por el Mundo Académico⁷⁹.

El presupuesto de la UE proporciona subvenciones para iniciativas organizadas por el mundo académico (institutos, centros de investigación y estudios, organizaciones o asociaciones, redes de profesores universitarios, etc), dirigidas a promover la discusión, la reflexión y el conocimiento sobre el proceso de integración europea.

i) Reconocimiento de diplomas en Europa (incluido el suplemento de títulos).

Con objeto de regular la obtención del reconocimiento de un diploma a fin de ejercer una actividad profesional en un Estado Miembro diferente de aquel en el que se han obtenido las cualificaciones, se lanzaron las directivas 89/48/CEE (relativa a un sistema general de reconocimiento de diplomas de enseñanza referidos a formaciones profesionales con una duración mínima de tres años), y la 92/51/CEE (relativa a un sistema general que cubre los diplomas, certificados y otros títulos de formación profesional de nivel inferior. Estas directivas no han establecido un sistema de equivalencias automático entre diplomas sino que es preciso solicitarlo expresamente en el Estado en el que se desee el reconocimiento. Existen, no obstante, algunas profesiones con “reconocimiento automático”, tales como las de médico, dentista, enfermero, veterinario, farmacéutico o arquitecto.

Acciones para el empleo

j) Otros⁸⁰:

- Netd@ys Europe⁸¹: Programa dirigido a promover la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la educación y la cultura.
- Programa de Cooperación CE/Canadá⁸².
- Programa de Cooperación CE/USA⁸³.
- Indicadores y puntos de referencia de calidad de la Educación en las escuelas⁸⁴.



Acciones para el empleo



1. Introducción

Las políticas activas de empleo promovidas desde la UE en el marco de la Estrategia Europea del Empleo se basan en un planteamiento preventivo como vía principal para luchar contra el desempleo, especialmente cuando se trata de colectivos con especiales dificultades de inserción, tales como desempleados de larga duración, jóvenes, mujeres, etc. La orientación y el asesoramiento profesional son las medidas activas que mejor inciden en el plano preventivo, por ser mecanismos que permiten garantizar que los desempleados mantengan o mejoren su capacidad para encontrar trabajo.

La orientación y el asesoramiento profesionales son herramientas fundamentales para ejecutar con éxito la Estrategia Europea del Empleo, principalmente en aplicación del pilar dirigido a la mejora de la empleabilidad. La existencia de servicios de asesoramiento y orientación profesional de alta calidad permite dar cumplimiento a la doble función de incrementar la empleabilidad de la persona y de combatir la exclusión social. La orientación profesional desempeña, en este sentido, un papel decisivo en la sustitución de un enfoque pasivo por otro más activo y, en concreto, cambiar el objetivo de la ayuda social por un objetivo de promoción de la actividad económica. La orientación es una institución de carácter educativo, social y económico, que responde no sólo a los intereses del individuo que desea ejercer una actividad acorde con sus gustos y capacidades, sino también, y al mismo tiempo, a las exigencias del mercado de trabajo tomado en su conjunto. Favorece la libre y mejor elección de una profesión, y facilita además los cambios ulteriores, requeridos por las circunstancias económicas, técnicas y sociales, al tiempo que se ha convertido en uno de los factores indispensables para mantener el equilibrio global del empleo.

2. La Orientación⁸⁵ profesional en la UE

Si bien la orientación profesional no aparecía recogida en el Tratado CEE de Roma de 1957, sí se incluían en éste artículos íntimamente relacionados con ésta. El artículo 127 propugnaba el desarrollo de una política de formación profesional, el artículo 117 afirmaba la necesidad de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, y el artículo 118 confiaba a la Comisión la tarea de promover una estrecha colaboración en el campo social, sobre todo en lo referente a las materias relacionadas con el empleo, con la formación y con el perfeccionamiento profesionales.

La primera recomendación de la Comisión dirigida a los Estados Miembros para fomentar la orientación y asesoramiento profesional aparece el 18 de julio de 1996⁸⁶. En ella se pone de manifiesto que “la evolución demográfica, la expansión de las economías, el desarrollo continuo del progreso técnico y del progreso social, están modificando profundamente la distribución de los trabajadores y la índole y el nivel de sus cualificaciones profesionales; por eso los poderes públicos y las organizaciones privadas se ven impelidos a intensificar las actividades de orientación, teniendo en cuenta las nuevas formas de educación, para facilitar la preparación y la adaptación profesionales de los trabajadores a lo largo de su carrera laboral”. Algunas de las principales recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros para promover la orientación profesional son:

1. Fomentar el desarrollo de actividades de orientación profesional para jóvenes y adultos, por medio de:
 - Desarrollo de servicios públicos y gratuitos de orientación profesional.
 - Introducir mejoras en:
 - La Información y documentación sobre la función, la estructura y el estado actual en

términos de previsión de las distintas profesiones, evolución del mercado del empleo, caminos y medios para la formación y el perfeccionamiento profesionales...

- Los datos específicos sobre las aptitudes o sobre las capacidades requeridas para el ejercicio de los distintos oficios.
 - Los métodos de orientación profesional, procurando aprovechar el conjunto de las aportaciones de los especialistas interesados.
 - La forma y los medios adecuados para difundir la información y la documentación referentes a los hechos, las perspectivas y las posibilidades de la orientación, en beneficio de determinados grupos de población y del público en general.
2. Adaptar las estructuras de los servicios de orientación profesional y sus medios de acción a las exigencias de la población.
- En relación con las estructuras, es preciso:
 - Corregir eventualmente la desigual distribución geográfica de los servicios de orientación y asesoramiento profesional.
 - Fortalecer cuanto sea necesario la organización general de los servicios de orientación profesional.
 - Actuar de modo que los servicios de orientación vayan por delante de los beneficiarios y faciliten a éstos toda clase de contactos útiles.
 - Facilitar la cooperación a los distintos niveles entre la administración y los servicios competentes en materia de orientación profesional.
 - En relación con los medios, es necesario:
 - Organizar el reclutamiento del personal de tal modo que permita incrementar sus efectivos y elevar sus cualificaciones en función de las necesidades reales de orientación.
 - Otorgar a este personal un estatuto concebido de tal manera que garantice su estabilidad.
 - Mejorar los métodos de formación y perfeccionamiento de las distintas categorías de los agentes dedicados a la orientación profesional.
 - Imprimir a este esfuerzo educativo un carácter regular y sistemático,
 - Tener en cuenta, entre otros factores, los problemas de orientación de la población rural.
3. Dotar de mayor continuidad a las acciones de orientación, realizar enlaces permanentes con los servicios de colocación y fortalecer de modo general las actividades de orientación, ello por medio de:
- Incremento de medios técnicos y de personal que favorezca la transformación general de la orientación profesional en un proceso completo y continuo.
 - Enlace permanente entre los servicios interesados, especialmente entre los encargados de la educación general y de la formación profesional, de la orientación escolar y profesional de los jóvenes y los adultos, del asesoramiento en materias socioeconómicas, y los servicios encargados de la colocación y el empleo.
4. Contribuir a fortalecer la colaboración comunitaria, por medio del impulso de esta colaboración teniendo en cuenta la evolución económica y social de los Estados Miembros.

3. Buenas prácticas en materia de orientación profesional.

En 1991 la Comisión encomendó a la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo⁸⁷ que pusiera en marcha el programa de investigación-acción Eurocounsel dirigido a analizar las formas de mejorar los servicios de orientación y asesoramiento sobre empleo para los desempleados de larga duración y para quienes corren el riesgo de encontrarse en esa situación. Esta investigación, culminada en 1999 con la presentación de la “Guía de buenas prácticas en materia de orientación y asesoramiento sobre empleo” (la Guía, en adelante) se ha basado en los trabajos realizados en diez áreas locales del mercado de trabajo de seis Estados Miembros de la UE (Dinamarca, Alemania, España, Irlanda, Italia, y el Reino Unido) durante un período de seis años. El programa ha demostrado que en un mercado de trabajo en constante evolución, la orientación y el asesoramiento en materia de empleo deben desempeñar las siguientes funciones principales:

- Ayudar a las personas a desarrollar sus destrezas y su capacidad de autoevaluación, búsqueda de información y toma de decisiones, de modo que puedan enfrentarse al complejo mundo laboral y convertirse en auténticos practicantes de la formación permanente.
- Proporcionar a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales los instrumentos necesarios para que los puestos de trabajo vacantes y las plazas de los cursos de formación sean asignados de una manera más eficaz y en un contexto de política activa en materia de mercado de trabajo.

La Fundación prefiere el término asesoramiento al de orientación, y en él tienen cabida los siguientes procesos:

- suministro de información (sobre formación y oportunidades de trabajo, prestaciones sociales y programas del mercado de trabajo);
- orientación (sobre opciones profesionales);
- consejo (una posible solución o procedimiento a seguir);
- asesoramiento (para que las personas sean capaces de tomar decisiones).

En primer término la Guía establece que las buenas prácticas prosperan cuando se dan una serie de condiciones previas, entre las que se incluyen:

- La existencia de servicios de asesoramiento para todos los adultos que están desempleados o corren el riesgo de estarlo;
- La existencia de servicios de asesoramiento gratuitos para los desempleados o personas sin ingresos;
- La participación voluntaria y activa de los usuarios en el proceso de orientación y asesoramiento.

Con este trasfondo, la Guía analiza las buenas prácticas en los siguientes ámbitos:

- Acceso a los servicios;
- Prestación de los servicios (incluidos los procedimientos, la formación y la planificación);
- Seguimiento y evaluación de los resultados.

3.1. Buenas prácticas en materia de acceso a los servicios

Las buenas prácticas en lo relativo a facilitar a las personas el acceso a los servicios abarcan aspectos tales como el acceso físico y el acceso a través de la información, así como la creación de un ambiente y un entorno idóneo para que las personas recurran al asesoramiento. Algunas de estas

prácticas son las siguientes:

- Creación o adaptación del acceso físico. Cualquier persona adulta debe poder acceder al edificio en el que se ofrece la orientación y asesoramiento profesional y a sus servicios; deberá prestarse especial atención a las necesidades de las personas con discapacidades y de las personas solas con hijos a su cargo; los edificios deben ser cómodos y acogedores.
- Desarrollo de servicios descentralizados, como los que se ofrecen a nivel de barrio o vecindario, para que los interesados no se vean siempre obligados a realizar largos desplazamientos para acceder a los servicios.
- Inclusión de módulos de orientación en los programas de empleo destinados a los desempleados de larga duración.
- Elaboración de directorios y guías de servicios de asesoramiento de cada zona. Los interesados pueden encontrar, o se les puede indicar fácilmente dónde encontrar, información sobre lo que se ofrece exactamente, dónde se ofrece y quién lo ofrece; la utilización de la tecnología de la información resulta muy útil en este caso, al igual que el suministro de folletos en los que se describan los servicios existentes.
- Creación de un punto central en una comunidad o ciudad en el que se facilite información detallada sobre qué servicio de asesoramiento es el más indicado para las necesidades de cada persona.
- Elaboración y divulgación de información clara sobre lo que los interesados pueden esperar de un servicio de asesoramiento. Dicha información se puede exponer, por ejemplo, en un cartel colocado en la entrada principal del local en el que se proporciona el servicio.
- Adaptación de la información y la publicidad a los distintos colectivos. Es importante asegurarse de que la falta de información o el desconocimiento del idioma del país no impide el acceso de las mujeres que desean reincorporarse al mercado de trabajo, las minorías étnicas, las personas no inscritas, etc.; los servicios deben tener en cuenta los aspectos culturales.
- Establecimiento de un buen sistema de contactos entre los proveedores de orientación y asesoramiento de cada zona. De esta forma, se puede remitir con facilidad y acierto a los usuarios al mejor servicio al que pueden acceder en un momento determinado.
- Apoyo a las iniciativas de autoayuda que pueden mejorar el acceso de determinados interesados.

3.2. Buenas prácticas en materia de prestación de servicios de asesoramiento

a) Prestar servicios de calidad.

Los servicios de orientación y asesoramiento profesional se esfuerzan cada vez más por ofrecer prestaciones de la más alta calidad posible. Entre los elementos más importantes se incluyen los siguientes:

- En la prestación de la orientación y asesoramiento profesional hay que intervenir sin pérdida de tiempo. La intervención debe tener lugar antes de que la persona se quede sin empleo o tan pronto como lo pierda, a fin de reducir el riesgo de desempleo de larga duración.
- Debe existir un servicio de orientación y asesoramiento profesional permanente de apoyo. Este servicio estaría destinado a quienes se reincorporan al mercado de trabajo después de un largo período de desempleo y a aquellos que desean recibir un asesoramiento constante de apoyo durante el período de readaptación a la vuelta al trabajo.
- Los orientadores deben tener perfectamente claro qué formas de orientación pueden ofrecer y a qué nivel; saber adónde deben enviar a un usuario en caso de que ellos no puedan atender sus necesidades concretas (establecer una red de contactos puede ser útil para el profesional a este respecto).

Acciones para el empleo

- Los orientadores deben poder ofrecer directamente servicios de orientación y asesoramiento profesional de distintos tipos, o tener acceso a los mismos. De este modo es posible satisfacer las diferentes necesidades de las personas que buscan ayuda, recurriendo a otras organizaciones en caso necesario.
- Los desempleados deben tener acceso a servicios de orientación y asesoramiento profesional no asociados directamente a prestaciones sociales.
- Deben existir servicios específicos para determinados colectivos. Se incluyen los desempleados de larga duración, las mujeres que se reincorporan al mercado laboral y las personas con discapacidades.
- Deben existir recursos suficientes para que los orientadores profesionales puedan dedicar a cada cliente todo el tiempo que sea necesario.

b) Procedimientos de orientación

Elementos clave de una buena práctica en el proceso de orientación y asesoramiento profesional:

- Las bases sobre las que se trabajará con el cliente deben establecerse claramente al comienzo.
- El cliente debe ser tratado con respeto.
- Las necesidades del cliente deben ser el elemento central del proceso de orientación y de asesoramiento profesional.
- Lo discutido en la entrevista de asesoramiento debe considerarse estrictamente confidencial, a menos que el cliente decida otra cosa.
- En el local en que se ofrece el asesoramiento debe estar garantizada la privacidad, en términos de visión y audición, y no deberán permitirse las interrupciones.
- Debe adoptarse un enfoque integral de las necesidades del cliente, reconocer que el asesoramiento centrado en cuestiones profesionales y del mercado de trabajo debe poder desvelar otras necesidades de asesoramiento (de carácter social, psicológico y práctico) y atenderlas en consonancia con la preparación, la experiencia y el papel del orientador y de las necesidades y los deseos del interesado.
- Las remisiones a otras agencias deberán ser precisas, oportunas y adecuadas.
- El asesor debe mantener un registro preciso y coherente, al que el cliente debe tener acceso.
- Debe existir un sistema de seguimiento que permita al cliente y al asesor ir evaluando los progresos en relación con los objetivos establecidos.
- Se debe recopilar y gestionar de forma precisa y adecuada información sobre el mercado de trabajo, educación y oportunidades de formación para el usuario; la tecnología de la información puede ser de gran ayuda en la gestión de dicha información, pero deberá ser actualizada continuamente.
- Debe existir flexibilidad y variedad en los métodos utilizados: por ejemplo, entrevistas personales, trabajo en grupo, paquetes informáticos interactivos, televisión y otros medios de comunicación.
- Se deben fomentar y apoyar los sistemas de orientación y asesoramiento profesional en grupo o de asesoramiento de autoayuda.

c) Formación y perfeccionamiento de orientadores profesionales

Está surgiendo una nueva especialización en el ámbito de la orientación y asesoramiento profesional que se centra en todos los aspectos del mercado de trabajo, la educación y las oportunidades de formación, y que combina los conocimientos y la experiencia de varios tipos de profesionales de la orientación y el asesoramiento. En este sentido hay que dejar constancia de que:

- Los orientadores deben recibir una formación inicial completa en este ámbito especializado en expansión.
- Debe fomentarse el establecimiento de redes de contactos con otros profesionales y organismos de asesoramiento de la misma zona geográfica.

- Los orientadores deben tener acceso a información actualizada y práctica sobre el mercado de trabajo.
- Deben crearse equipos pluridisciplinarios.
- Deben ofrecerse oportunidades para el perfeccionamiento y la formación en la práctica con usuarios.
- La supervisión del personal y el apoyo al asesor deben ser constantes.

d) Planificación y prestación de servicios.

En general, las buenas prácticas en materia de planificación y prestación de servicios de orientación y asesoramiento profesional giran en torno a aspectos tales como la participación de los interlocutores sociales –empresarios y sindicatos– y de organizaciones de los sectores público y voluntario en acuerdos de asociación; la descentralización de la prestación, la participación de los usuarios en el diseño, la planificación y la evaluación de los servicios de orientación y asesoramiento profesional. Algunos elementos para una buena práctica son:

- Desarrollo de un enfoque asociativo.
- El acceso a los servicios debe planificarse de manera que se pueda ayudar a los usuarios, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo, a tomar decisiones sobre su propio desarrollo en relación con el mercado de trabajo.
- Se deben descentralizar los servicios para poder enfocarlos mejor hacia las necesidades locales.
- Los servicios de asesoramiento deben estar abiertos a la innovación para poder responder eficazmente a las necesidades de los clientes.

3.3. Buenas prácticas en materia de seguimiento y evaluación

La evaluación de la prestación de servicios de orientación y asesoramiento profesional en Europa adquiere una creciente importancia, debido a que persisten el desempleo y el desempleo de larga duración y a que se impone la necesidad de utilizar eficazmente los recursos. El informe final de la Comisión Europea sobre el programa ERGO I relativo al desempleo de larga duración apuntaba que, en relación con otras intervenciones sobre el mercado de trabajo, el asesoramiento resulta más económico y presenta una mejor relación coste-eficacia.

En este ámbito se han observado los siguientes elementos integrantes de una buena práctica:

- Los objetivos del servicio a que tienen acceso los asesores y los clientes deben ser claros para todos los interesados; resulta de utilidad que figuren claramente escritos en folletos y carteles que estén a disposición de todos.
- En el momento de poner en marcha el servicio deberán establecerse procedimientos de seguimiento y evaluación que sean acordes con los objetivos que se persiguen.
- Los indicadores para evaluar los progresos en la prestación de servicios deberán acordarse por adelantado, al igual que los utilizados para evaluar los progresos de los distintos usuarios.
- Se deben fijar objetivos para cada cliente y planificar posibles resultados al inicio de la relación usuario - orientador; en este sentido, es de utilidad el desarrollo de planes de acción personalizados.
- Deben establecerse procedimientos que permitan recibir la reacción de los usuarios; dicha reacción puede servir, a su vez, para mejorar la prestación de los servicios y el marco de las políticas.
- Deben desarrollarse criterios de medición cualitativa y cuantitativa con fines de seguimiento y evaluación.

4. Las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la Orientación Profesional

La introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) permite no sólo la aparición de nuevos trabajos, sino también de nuevas formas de trabajar. La orientación profesional no se halla exenta de poder beneficiarse de las oportunidades que aporta la incorporación de las TIC. Un posible peligro de la mayor utilización de las TIC, no obstante, es que éstas pueden agravar, en vez de reducir, las actuales desigualdades, y dividir a la sociedad entre «los que detentan» y «los que no detentan» la información. Para evitarlo, las personas, y los grupos marginados en particular, no deben ser obligados a adaptarse a las nuevas tecnologías, sino que, por el contrario, las tecnologías deben adaptarse mejor a las necesidades de las personas. Esta necesidad de dar prioridad a las personas y de adaptar las tecnologías a sus necesidades ha sido puesta de relieve en el Libro Verde de la Comisión Europea «Vivir y trabajar en la sociedad de la información: Prioridad para las personas»⁸⁸. Es fundamental que los servicios de orientación y asesoramiento (y todos los servicios públicos) mantengan este principio entre sus prioridades, habida cuenta de la creciente penetración de las TIC en todos los aspectos de la prestación de servicios. La exclusión en lo relativo a las TIC puede tener muchas dimensiones diferentes, y depender de factores tales como las posibilidades de acceso a los equipos necesarios, la necesidad de tener la suficiente destreza técnica para utilizarlos (cuestión que afecta en particular a las personas de edad avanzada), el problema general del dominio insuficiente de la lengua y el hecho de que el inglés es el idioma por excelencia de Internet.

En materia de orientación profesional las TIC pueden mejorar los siguientes aspectos: la organización y planificación, el acceso a los servicios, el proceso de prestación de orientación y asesoramiento, los resultados y las repercusiones en las políticas.

4.1. Organización y planificación

A nivel nacional, debe existir una estrategia que incluya una política de utilización eficaz de las TIC en los servicios proporcionados. A nivel local, debe existir un plan estratégico que identifique y evalúe por qué y cómo se utilizarán las TIC para mejorar la prestación de servicios en general. También debe examinarse específicamente la utilización de las TIC en relación con la exclusión social, y cómo deben utilizarse para reducir, y no incrementar, este problema. En el seno de las organizaciones debe existir un plan general que incluya el papel de las TIC, los modos en que serán utilizadas para reforzar la prestación de servicios al usuario, el apoyo a la formación del personal en la utilización de las TIC, e indicaciones sobre el justo equilibrio entre la utilización de las TIC y el tiempo que dedican los profesionales a los clientes.

4.2. Acceso a los servicios

La tecnología debe utilizarse para facilitar el acceso a los servicios de orientación y asesoramiento, y no para dificultarlo. El acceso a los servicios es el principal ámbito en el que debería ser posible ver los beneficios inmediatos de una mayor utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. Éstos son algunos de los modos en que esto puede suceder:

4.2.1. Servicios de asistencia telefónica: un servicio nacional de asistencia telefónica de llamada gratuita, que a su vez dirija a los que llaman a asesores profesionales locales, puede suponer una vía fácil para los que buscan orientación y no saben a quién dirigirse. Estos servicios deben ser atendidos por personal especializado en este tipo de información, a fin de garantizar una asistencia de la máxima calidad. El servicio de asistencia telefónica debe ser objeto de una publicidad adecuada, para favorecer la integración de todos los sectores de la sociedad.

4.2.2. Internet presenta un enorme potencial para encontrar información. No obstante, encontrar la información que se desea, suponiendo que se tenga acceso a la red, puede resultar difícil. También es imposible actualmente garantizar la calidad de la información disponible en Internet, ya que cualquiera puede introducir información en la red. Unas guías concisas y actualizadas de direcciones de Internet podrán facilitar el acceso a la gama de información disponible y supondrán una cierta garantía de calidad: en una guía de este tipo figurarían, por ejemplo, las direcciones de la red de todos los proveedores que hubieran alcanzado un nivel de calidad específico en relación con la información proporcionada a través de Internet. El acceso a Internet debe estar al alcance de todos si queremos evitar la exclusión social. El acceso debe ser posible desde distintos centros públicos, como bibliotecas, centros comerciales y oficinas de empleo, que deberán disponer de personal para ayudar a aquéllos que no estén familiarizados con su uso.

4.2.3. Diálogos a través del correo electrónico o líneas de conversación: trabajar con un asesor a través del correo electrónico puede resultar útil, especialmente en el caso de zonas apartadas. Exige ciertos conocimientos de lectura y escritura y de uso del teclado. El correo electrónico y los foros de debate en Internet pueden utilizarse además para «charlas» generales con el fin de compartir problemas y opiniones. En las zonas apartadas, este acceso al correo electrónico y la orientación debe ampliarse a través de centros públicos, como las bibliotecas, que cuentan con personal que puede prestar ayuda. Las conexiones interactivas a través de vídeo conectan teléfonos y pantallas de ordenador, de manera que el cliente tiene acceso directo a un especialista en orientación. Ello es especialmente útil para las personas que viven en zonas apartadas, pero además permite el acceso a personas que quizá precisan ayuda especializada o que sólo necesitan una ayuda mínima y pueden realizar la mayor parte de lo que desean por sí mismos con ayuda de diferentes programas informáticos. Un menú que se activa pulsando sobre la pantalla permite al cliente identificar qué programas necesita, sin necesidad de que tenga conocimientos previos de informática ni de teclado.

4.2.4. Las conexiones interactivas por vídeo también permiten la comunicación con especialistas en orientación y asesoramiento como ayuda adicional. Este enfoque tiene el potencial de ofrecer acceso a un mayor número de usuarios, que podrán decidir por sí mismos cuándo necesitan ver al especialista en orientación. No obstante, también requiere que el cliente posea una cierta confianza para sentarse ante un ordenador, algo que puede resultar más difícil para las personas de más edad y para las que tienen escasos conocimientos de lectura y escritura o de la lengua en general.

4.2.5. Los ordenadores portátiles, que pueden contener los principales programas informáticos y conectarse a Internet a través de la línea telefónica, permiten a los asesores desplazarse hasta donde se encuentra el cliente. Ello facilita un acceso mucho más centrado en el cliente y puede desempeñar un papel importante en la lucha contra la exclusión, porque permite al profesional desplazarse, por ejemplo, hasta los barrios periféricos donde viven los más marginados que disponen de menos medios de locomoción. Asimismo, permite a los asesores ir hasta las empresas en las que el personal corre peligro de quedar desempleado y trabajar in situ con ellos. Los profesionales a cargo de los servicios deben considerar la utilización de ordenadores portátiles como medio de potenciar el acceso al servicio que ofrecen, en particular a los más marginados, desarrollar una estrategia para su utilización dentro de un plan general y formar al personal para que trabaje de manera ambulante.

4.3. El proceso de prestación de orientación y asesoramiento.

Actualmente hay una gran variedad de programas informáticos a disposición de los profesionales de la orientación y el asesoramiento, y existen también programas que pueden ser utilizados directamente por los usuarios. Los responsables del servicio deben mantenerse al día en cuanto a

los programas informáticos disponibles y el personal debe recibir una formación adecuada en cada una de las aplicaciones. La utilización de paquetes informáticos no elimina la necesidad del contacto directo entre especialistas y usuarios: algunos usuarios pueden no sentirse capaces de utilizar solas aplicaciones informáticas y desearán disponer de la ayuda de un profesional. Principales funciones que satisfacen estos programas:

a) Diagnóstico de las necesidades. Existen sistemas informáticos que ayudan a las personas en las primeras fases del proceso de asesoramiento y orientación, es decir, en el diagnóstico de las necesidades. Un menú de opciones en pantalla conduce al cliente hasta los programas adecuados para sus necesidades, lo que permite al interesado superar partes del proceso de orientación sin la ayuda de un experto. La técnica del "repcionista virtual" ofrece un servicio de recepción por ordenador consistente en interpretar las necesidades de orientación del cliente y en dirigirle hacia a los recursos de información y orientación adecuados en función de sus necesidades. Este sistema permite al cliente acceder a toda la gama de servicios de orientación a través de un punto central.

b) Información sobre oportunidades. Ésta es la principal finalidad con que se utilizan las TIC en el contexto de la orientación y el asesoramiento. Se puede obtener información sobre oportunidades educativas, de formación y de empleo, y sobre las características de ocupaciones concretas, a través de programas informáticos, de Internet y de CD-ROM, que incluyen incluso juegos y simulaciones de puestos de trabajo reales. El principal problema asociado a las bases de datos de información es cómo mantener la calidad de la información que se proporciona. Es fundamental que la información sea exacta y esté actualizada. La información debe ser revisada y mejorada regularmente. EURES (European Employment Services - Servicios europeos de empleo) es una base de datos informatizada que ofrece información sobre vacantes de empleo, así como información general sobre las condiciones de vida y de trabajo en cada uno de los Estados Miembros de la UE. Se puede acceder a ella a través de una red de euroconsejeros de cada país. Su objetivo es facilitar la circulación de la mano de obra en la Unión Europea.

c) Autoevaluación. Uno de los principales elementos del proceso de orientación consiste en hacer que el interesado pueda autoevaluar sus necesidades y aspiraciones en materia de empleo, educación y formación. Existen diversas herramientas informáticas para ello, desde cuestionarios muy simples hasta pruebas psicométricas. Cuando un usuario trabaja solo con programas de autoevaluación, conviene proporcionarle la oportunidad de entrevistarse con un especialista en orientación una vez completada la evaluación, para que pueda, en su caso, profundizar en su reflexión.

d) Toma de decisiones. Existen programas que ayudan a los clientes a desarrollar los conocimientos necesarios para la toma de decisiones. Los programas ayudan a las personas a dar prioridad a lo que es más importante para ellas, o a poner a prueba los valores y actitudes que se esconden tras las posibles decisiones. La toma de decisiones debe seguir siendo un área prioritaria de interacción entre el profesional y el cliente.

e) Ejecución de las decisiones/planificación de la acción. Existen programas de ayuda para la planificación de acciones, la formulación de planes de desarrollo personal y la preparación de CV. Existen paquetes específicos para CV que se activan a través de la voz y no requieren la utilización de teclado, aunque en estos momentos, presentan algunas desventajas debido al tiempo que necesita el ordenador para reconocer la voz del usuario. Otro aspecto importante del enfoque del trabajo y la formación basado en la orientación es la importancia de registrar tanto los logros de la persona en diferentes situaciones de formación y trabajo, como la planificación de cara al futuro. Los diferentes planes de futuro que realiza un individuo a lo largo de los años también pueden quedar recogidos en el plan general de desarrollo personal.

f) Administración de los servicios de orientación. Una vez que los diferentes proveedores de orientación y asesoramiento de una zona estén interconectados a través de una red informática, deberá resultar fácil remitir a los clientes a los distintos proveedores y ampliar el acceso al servicio de funciones múltiples que se ofrece.

g) Seguimiento y evaluación de los servicios. La capacidad de mantener los registros actualizados y de hacerlos fácilmente accesibles es un elemento fundamental del proceso de seguimiento y evaluación de los servicios. Permite analizar fácilmente un volumen de información mucho mayor y, a través del proceso de evaluación, mejorar los servicios. El seguimiento debe realizarse a nivel de zona, así como dentro de las organizaciones, de manera que se pueda obtener un cuadro general: quiénes están accediendo a los servicios de orientación y asesoramiento, cuáles son los resultados, y si existen problemas de exclusión.

h) Formación de los asesores. Se debe de hacer un esfuerzo importante de formación de los asesores para que conozcan y aprendan a utilizar todas las posibilidades ofrecidas por las TIC.

i) Resultados. Los resultados de los servicios de orientación pueden ser tanto cuantitativos (número de personas que consigue un puesto de trabajo o se inscribe en un curso de enseñanza o capacitación) como cualitativos (progresos realizados por cada cliente en relación con su capacidad de sopesar opciones, reducir riesgos y tomar decisiones). Las TIC pueden ser de utilidad en ambos casos:

- las TIC pueden ser de utilidad en el seguimiento y la evaluación de los aspectos cuantitativos de la prestación de los servicios;
- es posible hacer un seguimiento del progreso de los clientes en el tiempo registrando y analizando datos clave a intervalos determinados. Ello permite una mayor eficacia en el seguimiento de clientes que puedan necesitar ayuda especializada o de otro tipo. Por ejemplo, el ordenador puede indicar cuándo una persona va a finalizar un curso y enviar un recordatorio al profesional para que averigüe qué ha sido de dicha persona;
- si diferentes proveedores están interconectados electrónicamente, la remisión de un cliente a otro proveedor puede hacerse con mayor facilidad, y sin que el cliente tenga que dar tantas explicaciones sobre su situación al pasar de un proveedor a otro como sería necesario en otro caso.

j) Repercusiones en las políticas. La mejor manera de apoyar a nivel europeo las buenas prácticas en la utilización de las TIC es por medio de su difusión. Actualmente son escasos tanto los intercambios de experiencias entre los profesionales de los diferentes países como la aparición regular de información sobre las últimas tendencias. Esta carencia se podría solucionar con un boletín o un foro en Internet, así como mediante la creación de más oportunidades (por ejemplo, organizando conferencias) para que personas de diferentes países puedan reunirse y discutir las nuevas tendencias.



Acciones para el empleo





Acciones para el empleo



1. Introducción

Cada vez hay una mayor conciencia de las oportunidades que existen a nivel local para fomentar el empleo, constatación que ha llevado a la mayoría de los Estados Miembros a impulsar procesos de descentralización administrativa e institucional en sus políticas de empleo, aproximando los mecanismos de decisión a los entes locales y a sus necesidades. Del mismo modo, ha incitado a la Unión Europea a dar apoyo a distintos trabajos experimentales basados en el concepto de las «iniciativas locales de desarrollo y de empleo» (ILDE) y a experimentar con metodologías e instrumentos de apoyo al desarrollo del empleo local, como los pactos territoriales a favor del empleo, el «tercer sistema» y las acciones piloto de capital local con finalidad social. Hasta la fecha, la Estrategia Europea del Empleo ha confiado esencialmente en los esfuerzos realizados a escala nacional y, en menor medida, regional. Sin embargo, en las Directrices para el año 2000 se pone mayor énfasis en las cuestiones locales y regionales y, como reflejo de las mismas preocupaciones, el desarrollo local del empleo constituye ahora una prioridad horizontal en el nuevo Reglamento del FSE, lo que se refleja también en otras ramas de las políticas estructurales de la Comunidad.

La Estrategia Europea del Empleo otorga una creciente importancia al ámbito de lo local en cuanto que espacio idóneo para la aplicación de directrices en la lucha contra el desempleo, ya que se trata de un elemento clave para la interpretación de las corrientes de cambio económico y social que caracterizan al mercado de trabajo actual y que determinan el futuro de la sociedad de servicios en Europa.

La Comunicación⁸⁹ de la Comisión de 1995 relativa a una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo pone de manifiesto que el ámbito local constituye un espacio idóneo para la traslación de políticas globales de empleo a realidades cada vez más específicas, la detección de la diversificación de necesidades no cubiertas en los ámbitos más próximos a los colectivos, el impulso de la creación de empleo y la potenciación del desarrollo económico. Para ello, la acción local por el empleo no puede ser identificada con la puesta en marcha de actuaciones aisladas desde planteamientos localistas, sino que ha de ser concebida de forma integral como una vía de enlace entre las iniciativas locales y la Estrategia Europea de lucha contra el desempleo.

Cuatro elementos principales caracterizan la aparición de la dimensión local: globalización de la economía y sociedad de la información, descentralización, nuevas formas de trabajo y refuerzo de la sociedad civil.

a) Globalización de la economía y sociedad de la información. La introducción de las nuevas tecnologías ha facilitado el desarrollo de las microeconomías, permitiendo a las comunidades locales romper su aislamiento económico, cultivar las ventajas comparativas, unirse a través de redes e insertarse en el resto de mercados. No obstante, la participación en economías mundiales puede relegar algunos productos tradicionales a un segundo plano por falta de competitividad y provocar la desaparición de ocupaciones. Esta tendencia debe invertirse para convertir a los ámbitos locales en espacios idóneos para la explotación de nuevos caminos que den respuesta a la creciente diversificación de demandas no cubiertas por los grandes mercados.

b) La creciente descentralización administrativa y en la toma de decisiones es un factor decisivo en

el auge cobrado durante los últimos años por la dimensión local. La complejidad de las nuevas sociedades y los mercados de trabajo globales requieren la segmentación de los territorios para acercar los procesos de decisiones al ciudadano. Por tanto ambos factores llevan a un camino cada vez más claro de descentralización en la aplicación de políticas y adopción de medidas, cuya finalidad es la de cubrir necesidades y demandas que se desprenden directamente de la diversificación presentada por las sociedades actuales.

c) Nuevas formas de organización del trabajo. La automatización de los procesos productivos y la incorporación masiva de las nuevas tecnologías al ámbito laboral de las sociedades de servicios han suscitado la proliferación de cambios en la organización del trabajo, tales como la aparición de nuevas formas de negocio, mayor especialización de los mercados, formas distintas de entender el trabajo (i.e. el teletrabajo) y nuevas ocupaciones basadas en las necesidades emergentes. Estas nuevas formas de organización ofrecen oportunidades aprovechables por los enfoques productivos y de gestión desde ámbitos locales.

d) El refuerzo de la sociedad civil. La creciente importancia de cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible han suscitado la aparición de fórmulas de organización empresarial situadas a medio camino entre el sector de lo público y el de la empresa privada, llamadas tercer sistema o economía social. Las organizaciones del tercer sistema son el exponente de los procesos de participación, integración social y servicios a la comunidad hacia los que se encamina el modelo de las sociedades de servicios del futuro. Asimismo se trata de organizaciones asentadas en el ámbito local y que dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

2. Contexto histórico.

En la Cumbre Europea de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994 se reconoció, por primera vez en un Consejo Europeo, la importancia de las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo en la lucha contra el desempleo en la UE.

La Comunicación, antes mencionada, relativa a una estrategia europea de estímulo de las ILDE, estableció recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros con la finalidad de impulsar de forma conjunta los procesos de creación y desarrollo de ILDE en Europa, y anunció el desarrollo de informes periódicos de evaluación de los resultados derivados de este proceso. Fue también en este mismo año cuando la Comisión definió 17 ámbitos relacionados con los nuevos yacimientos de empleo dirigidos a cubrir las nuevas necesidades de los europeos.

En noviembre de 1996 apareció el primer informe sobre ILDE⁹⁰ de la Comisión, titulado "Lecciones para los pactos territoriales y locales por el empleo". En este informe se exponen las enseñanzas extraídas de las experiencias locales desarrolladas hasta el momento, prestando especial atención a los pactos territoriales.

Sobre la base de los resultados de varios proyectos piloto puestos en marcha en el ámbito local, la Comisión elaboró el segundo informe sobre Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo⁹¹ titulado: "La era del empleo a medida". Este segundo informe analiza los resultados obtenidos con los proyectos y las posibilidades de mejora. El informe aboga por la continuidad del apoyo comunitario a las ILDE ya que son una de las vías principales de creación de empleo, además de constituir un exponente válido para el futuro del trabajo en las sociedades europeas, donde se conjugan solidaridad, participación y rentabilidad.

Las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros para el año 2000⁹² otorgan un papel relevante al ámbito de lo local, principalmente por medio de la Directriz nº 12, según la cual,

“los Estados Miembros promoverán medidas para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo en el ámbito local y en la economía social, especialmente en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que las frenen. A este respecto, es preciso reconocer y apoyar de forma más decidida el papel y la responsabilidad de las autoridades locales y regionales, de otros interlocutores a escala regional o local, así como de los interlocutores sociales. Además, se deberá aprovechar plenamente el papel de los servicios públicos de empleo en la detección de las oportunidades de empleo locales y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales”.

El 4 de abril de 2000 la Comisión presentó la Comunicación “Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo”. El propósito de esta Comunicación es impulsar un debate entre los distintos agentes locales, regionales, nacionales y europeos del que se puedan extraer conclusiones sobre la forma de reforzar y aprovechar el potencial generador de empleo del ámbito local. Para ello el informe aborda el análisis de los distintos agentes implicados, así como las funciones que estos desempeñan.

3. Agentes implicados en la promoción y puesta en marcha de Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo.

Agentes implicados	Funciones
Agentes locales: Entes locales Empresas Tercer Sistema Servicios Públicos de Empleo Locales Interlocutores sociales	Reunir y sumar esfuerzos existentes en los ámbitos locales
Administraciones regionales y nacionales	Adaptar esfuerzos y flexibilizar las estructuras existentes
Unión Europea	Legitimarse como marco conceptual y estratégico útil para el resto de los agentes

3.1. Los agentes locales.

3.1.1. Entes locales:

Situación actual

En la Unión Europea existen actualmente más de 80.000 entes locales con competencias en asistencia social, educación, salud, vivienda, medio ambiente, transporte y actividades de ocio, entre otras. La importancia de las funciones que desempeñan se refleja en el porcentaje del gasto público correspondiente a los entes locales, cifra que oscila entre el 3,8 % del PIB en Portugal y el 33,3 % del PIB en Dinamarca⁹³. Este amplio abanico de funciones se refleja, asimismo, en el número total de personas que trabajan en las estructuras municipales: por ejemplo, más de 600 000 trabajadores en Francia y más del 20 % de la población activa en los países escandinavos. De hecho, con frecuencia la administración local es un destacado —cuando no el principal— oferente de empleo en el territorio de su competencia. Aunque los entes locales carecen de poderes para formular políticas de empleo, los gobiernos centrales consideran cada vez más lógica su participación en el desarrollo

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

El desarrollo de iniciativas locales como centros de empleo, bolsas de trabajo, ventanillas únicas, procesos formativos a medida, etc., revelan la creciente importancia del ámbito local como uno de los principales para la aplicación de políticas activas de empleo. Asimismo la generación de empleo es cada vez más una cuestión de legitimidad para los representantes de los ámbitos locales.

Cambios potenciales.

Existen lagunas de información considerables, no sólo por lo que respecta al conocimiento de la Estrategia Europea del Empleo, sino también sobre los tipos de acción que se prestan a un compromiso local, e incluso sobre la manera de actuar a escala local en cuestiones de empleo. Las Administraciones locales deben reforzar su misión de fomento del empleo, para lo cual han de:

- Desarrollar asociaciones de fomento del empleo que reúnan a todos los agentes locales, públicos y privados.
- Aprovechar al máximo el papel unificador y la sinergia que pueden generar, a fin de formular estrategias integradas de empleo y asegurar la viabilidad de las asociaciones a favor del empleo.
- Utilizar sus competencias en numerosos ámbitos que constituyen fuentes potenciales de nuevos empleos, a fin de fomentar la creación local de empleo.
- Integrar la dimensión del empleo en todas sus actividades.
- Participar como oferentes de empleo en todas las actividades.
- Participar en los cuatro pilares de la Estrategia Europea del Empleo.
- Garantizar que todos los ciudadanos y agentes locales tengan las habilidades necesarias para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo. Facilitar el acceso local a los nuevos instrumentos y servicios de la sociedad de la información.

3.1.2. Empresas.

Situación actual

El sector privado es el motor principal de la actividad económica en economías mixtas como las europeas. Hoy día, el potencial de creación neta de empleo radica fundamentalmente en las actividades vinculadas a los servicios, en especial los que presentan contenido local o satisfacen necesidades locales. El empleo crece rápidamente en ámbitos como la asistencia sanitaria y social, los servicios a empresas, la hostelería y la restauración y las actividades recreativas, culturales y de ocio. Muchas de estas fuentes de empleo pertenecen al sector privado, lo que demuestra la necesidad de apoyar y maximizar el potencial de creación de empleo local por parte de las empresas locales. En la actualidad, las actividades en las que se registra el mayor crecimiento del empleo están dominadas por las microempresas, que representan el mayor porcentaje del empleo total. Los entes locales y regionales están impulsando distintas estructuras de apoyo y asesoramiento, así como planteamientos basados en «ventanillas únicas» a fin de crear un entorno más favorable para las pymes. La necesidad de una actitud más activa con respecto a las empresas se desprende también de las experiencias de desarrollo de oportunidades laborales mediante la creación de microempresas por parte de desempleados e inmigrantes.

Cambios potenciales.

- Conviene tener en cuenta de manera apropiada las necesidades del sector empresarial local a

fin de aprovechar el potencial local de empleo. Es preciso, por tanto, fomentar la participación activa de la comunidad empresarial local en asociaciones a favor del empleo.

- Las empresas son esenciales a la hora de detectar las necesidades locales en materia de cualificaciones y anticipar la evolución del mercado laboral. Pueden ayudar a reforzar la base empresarial de la zona apoyando y acompañando a las pymes.
- Las empresas pueden contribuir activamente a la reinserción profesional de los grupos excluidos del mercado de trabajo mediante la aplicación de políticas de contratación que den prioridad a los grupos desfavorecidos.
- Es preciso hacer participar a las pymes en estrategias integradas de creación de empleo, y aprovechar al máximo su contribución.
- Es preciso garantizar que a la comunidad empresarial le resulte útil participar en las asociaciones de fomento del empleo local.
- Se deben detectar las buenas prácticas que se pueden intercambiar en materia de gestión de las reestructuraciones económicas a fin de minimizar los efectos negativos sobre el empleo local.

3.1.3. Tercer sistema o economía social.

Situación actual.

Algunas formas de organización socioeconómica (cooperativas, asociaciones, mutuas y fundaciones) designadas normalmente con los términos genéricos de «economía social», «tercer sector» o «tercer sistema» comparten, entre otros principios, la ausencia de fines lucrativos, la independencia de los sectores público y privado y la búsqueda de una forma organizativa más participativa, así como una actitud de servicio a la comunidad. Algunas tratan de atender las necesidades que no cubren los servicios públicos o el mercado, labor para la que participan en distintas actividades económicas y contratan personal. Por lo general de pequeño tamaño, se calcula que el sector representa 8.590.000 empleos, es decir, el 6,45 % del empleo total y el 7,78 % del empleo remunerado. Los cambios estructurales que se han producido durante las dos últimas décadas han generado nuevas organizaciones pertenecientes a la economía social que aspiran a satisfacer las necesidades insatisfechas de los ciudadanos y las comunidades locales, así como a contrarrestar los efectos de la agravación del desempleo y la exclusión social. Este crecimiento se explica en parte por la subcontratación de determinadas funciones desempeñadas en el pasado por el sector público, y en parte por la producción de servicios en respuesta a nuevas necesidades. Cabe distinguir dos tipos de actividades principales.

- Integración de las personas desempleadas o desfavorecidas a través de una experiencia laboral.
- Producción de bienes y servicios de uso social o colectivo.

Cambios potenciales.

- Si bien algunos de los servicios desarrollados por el tercer sector, como los dirigidos a proteger el medio ambiente, se convertirán sin duda en actividades rentables a corto o medio plazo, otros, sobre todo los servicios culturales y a particulares (asistencia a ancianos e infantil, etc.) continuarán tropezando con trabas relacionadas con la financiación de la demanda. Por consiguiente, su viabilidad exigirá encontrar parte de los fondos necesarios para su desarrollo fuera del mercado.
- Hoy día, la financiación necesaria procede a menudo de programas públicos, especialmente de los dirigidos a reforzar el carácter activo de las políticas de empleo. Cabe considerar lógico financiar las empresas intermedias que aspiran a la reinserción profesional de determinados

- grupos en el marco de políticas activas de empleo. No obstante, en la medida en que también crean puestos de trabajo viables, deberán tener acceso a las fuentes de financiación a las que acceden normalmente las empresas.
- Asimismo es preciso abordar las siguientes intervenciones:
 - Buscar las fuentes de financiación públicas y/o privadas que satisfagan óptimamente las necesidades de desarrollo.
 - Realizar un balance actual de los distintos proyectos de demanda subvencionada, como los «cheques servicio» y las desgravaciones fiscales.
 - Aumentar la profesionalización de las organizaciones del tercer sistema para mejorar la calidad del servicio proporcionado.

3.1.4. Oficinas locales de servicios públicos de empleo.

Situación actual

Los servicios públicos de empleo desempeñan una doble misión en el mercado de trabajo. Por un lado aspiran a mejorar el funcionamiento del mercado laboral tratando de ajustar la oferta y demanda de mano de obra a escala nacional, y europea en último término. A menudo, este objetivo exige aumentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y orientarlos hacia ámbitos o sectores empresariales con mayor demanda de mano de obra. Por otro lado, desempeñan un papel crucial en el fomento de un desarrollo territorial equilibrado, ya que se ocupan del potencial de desarrollo del empleo de todas las regiones. Gestionan la mayoría de los 65.000 millones de euros —el 1 % del PIB— destinados anualmente por los gobiernos de la UE a políticas activas de empleo. Esta cantidad es más de un tercio del total asignado a las políticas de empleo (subsidios de desempleo y políticas activas). Además de ofrecer servicios y aplicar medidas activas de mercado de trabajo, en muchos Estados Miembros los servicios públicos de empleo desempeñan un papel importante a la hora de suministrar información sobre el mercado laboral y anticipar la oferta y la demanda de mano de obra.

Cambios potenciales.

- Los servicios públicos de empleo no pueden trabajar aislados de los demás agentes locales. Se les podría alentar a poner sus conocimientos del mercado de trabajo local y general a disposición, por ejemplo, de las organizaciones especializadas en la lucha contra la exclusión social. En ocasiones convendría reforzar la cooperación con los interlocutores sociales a fin de facilitar la reintegración efectiva de los trabajadores al mercado de trabajo.
- Las oficinas locales de empleo deberían participar más intensamente en las actividades innovadoras de desarrollo local, entre las que cabe incluir, por ejemplo, la determinación de vacantes potenciales y el fomento del espíritu empresarial o de actividades del tercer sector, además de desarrollar sus tareas básicas de información, intermediación y aplicación de las medidas tradicionales del mercado de trabajo.
- Las oficinas locales de empleo deben gozar de cierto grado de autonomía a la hora de elegir las formas de intervención más apropiadas para atender las necesidades locales.

3.1.4. Interlocutores sociales

Situación actual.

La organización del diálogo social varía sustancialmente de un país a otro. Puede desarrollarse a escala nacional o a nivel empresarial, y puede cubrir la totalidad de la industria o únicamente algunos sectores. En varios países (por ejemplo: Austria, Dinamarca y los Países Bajos), los interlocutores

sociales participan en la gestión descentralizada de los servicios públicos de empleo y forman parte de los organismos tripartitos locales junto con representantes de los entes locales.

Cambios potenciales.

- Los interlocutores sociales están óptimamente situados para asesorar a los servicios de formación continua sobre las necesidades de formación de las empresas locales.
- Resulta más sencillo observar a nivel local las nuevas modalidades de empleo, los nuevos oficios y las nuevas formas de organización del trabajo en las empresas y entre ellas, lo que sugiere que se podría dar cierto margen de actuación al nivel local en materia de negociación y discusión.
- Se debe mejorar la participación de los interlocutores sociales en redes y asociaciones más abiertas, en especial las que incluyen organizaciones y asociaciones intermedias.
- Es preciso que los interlocutores sociales salgan de sus esferas de negociación habituales para fomentar estrategias locales más amplias y contribuir a la creación de empleo.

3.2. Autoridades regionales y nacionales

Situación actual.

Los Estados Miembros se esfuerzan desde hace años por acomodar las particularidades y necesidades locales en la formulación y aplicación de sus políticas. Sin embargo, hasta fechas muy recientes no se ha comenzado a prestar apoyo a políticas que inciten a los agentes locales a unir sus fuerzas a favor de un desarrollo integrado del empleo en su territorio. La constatación de que los cambios estructurales son demasiado complejos para poder ser gestionados únicamente mediante políticas nacionales ha contribuido a acelerar los procesos de descentralización institucional y administrativa. Se tiende cada vez más a crear asociaciones en las que colaboran agentes locales de distintas clases, algunas de ellas basadas en la experiencia de la UE de los pactos territoriales en favor del empleo.

Cambios potenciales.

- Es preciso contemplar las iniciativas en materia de empleo adoptadas por los agentes locales en un contexto más amplio, regional, nacional e incluso europeo.
- Tanto los gobiernos nacionales y regionales como los interlocutores sociales tienen que desempeñar un papel esencial. Además de mejorar la participación de los agentes locales en la toma de decisiones, deben desarrollar también un marco reglamentario y medidas de apoyo que faciliten la formulación y la extensión de estrategias locales integradas.
- Debe lograrse una mayor participación de los agentes locales en la elaboración y aplicación de los planes nacionales de acción en favor del empleo.

3.3. La Estrategia Europea del Empleo y la aplicación local

Situación actual

Las Directrices Europeas para el Empleo son el marco con arreglo al cual los Planes Nacionales de Acción se traducen en medidas concretas adaptadas a sus contextos nacionales. De modo similar, dichas Directrices pueden ser un marco de referencia útil para definir una estrategia local de empleo. Uno de los principios básicos de la Estrategia Europea del Empleo consiste en que las políticas de empleo deben formar parte de todas las demás políticas, ya sean europeas o nacionales. Este principio debería servir de base para formular estrategias integradas de fomento del empleo local

que, a su vez, puedan reforzar enfoques similares aplicados en los restantes niveles.

La política regional y de desarrollo rural, así como el nuevo Reglamento del Fondo Social Europeo, permiten, de manera más explícita que en el pasado, apoyar iniciativas locales de desarrollo y de empleo, actividades en el ámbito de la economía social y los pactos territoriales en favor del empleo. El Reglamento del Fondo Social Europeo prevé también la adopción de nuevos enfoques, como la concesión de pequeñas subvenciones a organizaciones no gubernamentales y asociaciones locales, así como la utilización de sistemas globales de subvención para satisfacer todas las necesidades relacionadas con el desarrollo del empleo en áreas concretas.

Cambios potenciales.

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

4. Requisitos para fomentar con éxito el empleo local⁹⁴

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

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

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

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

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

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

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

Financiación adaptada a las necesidades locales. Las microempresas y las iniciativas locales de desarrollo y de empleo han de superar trabas considerables para obtener financiación, en gran parte a causa de la dificultad de presentar garantías materiales. En general, cuando existe financiación pública, está vinculada a condiciones específicas exigidas por la política de competencia y de auditoría pública. Existen, además, otras fuentes de financiación todavía infrutilizadas que merecen especial atención, entre las que cabe citar el microcrédito, el capital de inversión local —especialmente con finalidad social—, los recursos de las fundaciones y determinadas formas de financiación alternativa, como las cajas de ahorro local solidario.

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

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

5. Balance de experiencias puestas en marcha

Las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo son fruto de estrategias de reciente aplicación, a las que hasta el momento se ha dedicado una gran atención desde planteamientos políticos. Existen amenazas y riesgos a tener en cuenta a la hora de evaluar resultados. En este sentido, el primer informe de la Comisión, emitido en noviembre de 1996, ya alertaba acerca de las ambigüedades ocasionadas en torno al desarrollo de iniciativas locales. Igualmente llamaba la atención sobre la precipitación política por obtener resultados, así como la amenaza que sentían las empresas con respecto a las microempresas creadas bajo fórmulas de economía social. El análisis sobre los riesgos existentes advirtió acerca de la necesidad de adaptación de las estructuras y los marcos existentes

dentro de cada Estado Miembro.

En el segundo informe de la Comisión sobre Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo se analizaban los resultados obtenidos por medio del examen de la explotación de nuevos yacimientos de empleo, la visibilidad de nuevos sectores de actividad, las estrategias territoriales integradas y la experimentación en los ámbitos locales.

La explotación de nuevos yacimientos de empleo no es aún mensurable en términos de puestos de trabajo creados o coste ocasionado; sin embargo la previsión de resultados a medio plazo es optimista y permite considerar que la transformación iniciada en las regiones, sobre todo en comunidades rurales de baja densidad, justifica la continuidad de las experiencias puestas en marcha. Es difícil lograr la viabilidad de nuevos sectores de actividad, ya que en la mayoría de los casos los puestos de trabajo se crean transformando los sectores tradicionales, dando respuesta a necesidades no satisfechas hasta el momento, con poco impacto en índices globales de desempleo. Las estrategias territoriales integradas se muestran lentas en los procesos de renovación debido a las rigideces existentes, sin embargo los retrasos son considerados desde un punto de vista positivo, como fases previas por las que es necesario pasar para una consolidación de la iniciativa y un posterior avance en la creación de puestos de trabajo duraderos y de calidad. Por último, la experimentación en los ámbitos locales se sigue apoyando desde la UE, ya que en los últimos años se han puesto en marcha multitud de programas y acciones piloto comunitarias, tratando de abrir nuevas pistas para la puesta en marcha de políticas dirigidas a la creación de empleo, creación de empresas y desarrollo local.

Del análisis de los resultados obtenidos se extrae que es preciso:

- Reforzar la evaluación, aumentando el control sobre la eficacia a través del coste y número de los puestos creados.
- Mejorar la información relacionada con las nuevas modalidades de servicios y la conformación de redes de experiencias locales para la creación de valor añadido.
- Continuar en la experimentación apoyada por la cofinanciación de Fondos Estructurales dedicados al enfoque local.
- Incrementar la visibilidad transnacional y buenas prácticas relacionadas con el respeto a las normas de la competencia.

6. El futuro del empleo en Europa y las ILDE

La transformación del concepto tradicional de mercado de trabajo, las nuevas referencias profesionales y el potencial de las microempresas son algunas de las claves para descifrar el futuro del empleo en las sociedades europeas. La creación de empleo, así como los sectores y profesiones del futuro no se encuentran exclusivamente ligados a las leyes de mercado, sino que encuentran sus mayores apoyos en las concepciones sociales y solidarias de la economía de servicios del futuro. Se trata de una respuesta al desempleo, potenciando el espíritu de empresa colectivo y los servicios participativos generados a partir de relaciones mucho más complejas que las del intercambio comercial. Es el modelo de "mercado intermedio de trabajo". Esta nueva concepción viene apoyándose desde el debate político en muchos Estados europeos y es un modelo económico válido para la definición de políticas activas de empleo. Por tanto, la respuesta al desempleo vendrá de la mano de estrategias locales activas que articulen estructuras de apoyo (servicios públicos de empleo) fuertes y capaces de reactivar la demanda de trabajo local a través de la creación de nuevos puestos que cubran con sus servicios las necesidades cambiantes de las sociedades del futuro.

Acciones para el empleo

El plano local es el más próximo a los territorios y a los colectivos, por tanto es el ámbito desde donde se muestra más factible avanzar hacia la cultura de la participación y la creación de iniciativas por parte de los propios desempleados, como un socio más de la estrategia local contra el desempleo. Los afectados por el desempleo han de mostrarse capaces de formar parte del mercado laboral local a partir de la construcción conjunta del mismo. Igual ocurre con la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores, y el desarrollo del espíritu emprendedor, desarrollándose desde ámbitos de acción local donde el fomento de la adaptabilidad a los cambios, profesionalización de los recursos humanos y el espíritu de empresa puede ir más allá de la creación de un marco administrativo propicio y de la puesta en marcha de instrumentos financieros y jurídicos. El espíritu de pertenencia y cooperación en la construcción de una sociedad activa proporciona un carácter integrado al desarrollo local y le hace formar parte de un nuevo modelo social europeo. El ámbito local es el espacio idóneo para la aplicación de medidas de empleo en una sociedad participativa y solidaria.



Acciones para el empleo



1. Definición y funciones

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) son un componente institucional clave en el ámbito local para la puesta en práctica de la política de empleo. Con cerca de 5.000 oficinas locales en la Unión y aproximadamente 160.000 trabajadores, los SPE son interlocutores directos de los empresarios y de los solicitantes de empleo. Sin que a priori exista un modelo europeo de servicio público de empleo, pueden señalarse tres funciones principales:

a) Proporcionar información sobre el mercado laboral. Ofrecen información detallada sobre vacantes y candidatos potenciales. Ayudan a las personas a elegir una nueva carrera y a quienes desean renovar sus perspectivas laborales. Proporcionan información sobre oportunidades de formación y de reciclaje y pueden ofrecer información sobre temas relacionados con los recursos humanos a empresarios que desean realizar inversiones o reorganizaciones específicas. Son una importante fuente de información sobre la evolución del mercado de trabajo para la formulación y puesta en práctica de la política relativa al mercado de trabajo. El uso de tecnologías modernas por parte de los SPE mejora la calidad y el acceso a la información sobre las ofertas y las demandas en el mercado de trabajo. Puede ofrecerse información no solamente sobre los mercados de trabajo locales y regionales, sino también a escala nacional e incluso internacional, con lo que se incrementan las oportunidades de trabajo y de contratación de personal. Asimismo, puede transmitirse información a través de Internet y de otros medios de comunicación a cualquier hora y en cualquier lugar. La amplitud de la información de que disponen los SPE y el libre acceso a la misma refuerzan la transparencia del mercado. Esta contribución es de vital importancia, ya que garantiza un acceso equitativo a la información sobre el mercado de trabajo y una mayor calidad y eficacia del proceso de comparación de las ofertas y las demandas de trabajo.

b) Intermediación: Los servicios de intermediación son la actividad básica de todos los SPE. Con el tiempo, estos servicios se han desarrollado de diversas maneras específicas, a fin de satisfacer las diferentes necesidades de los solicitantes de empleo y de los empresarios. Estos servicios van desde la presentación totalmente abierta de las vacantes hasta una mediación más selectiva entre solicitantes de empleo y empresarios, y desde procedimientos rápidos de comparación de ofertas y demandas de empleo hasta una asistencia intensiva a la búsqueda de empleo. Existen grandes variaciones en el porcentaje total de vacantes cubiertas a través de los diversos SPE nacionales. Los datos relativos a la UE muestran que el porcentaje de las contrataciones totales en las que intervienen los SPE de los Estados Miembros es de entre el 10% y el 30%, aunque el número de desempleados que reciben alguna forma de ayuda de los SPE para encontrar trabajo es mucho mayor. Los SPE son a menudo la fuente más importante de asistencia para los solicitantes de empleo con mayores dificultades para encontrar trabajo. Además, los empresarios que tienen dificultades para cubrir vacantes utilizan habitualmente los SPE, por lo menos como uno de los canales para la búsqueda y la contratación de personal. Los SPE, a través de sus amplias y variadas actividades de intermediación, contribuyen a garantizar una participación amplia y efectiva en el mercado, un proceso de comparación de ofertas y demandas de empleo más eficaz y una distribución más equitativa de las oportunidades que ofrece el mercado. Los informes de evaluación disponibles indican que la asistencia individual a la búsqueda de empleo, que es una parte integral de las actividades de intermediación de los SPE, es una de las medidas activas de mercado de trabajo más efectivas para (re)integrar a

los solicitantes de empleo en paro. Si se aplica en una primera fase, contribuye a reducir el período de desempleo, especialmente para los solicitantes de empleo desfavorecidos, y produce un importante ahorro en subsidios, a un coste relativamente bajo para las finanzas públicas.

c) Ajuste del mercado: Una característica distintiva de los servicios públicos de empleo es su fuerte implicación en la aplicación de las políticas del mercado de trabajo que contribuyen a solucionar los desequilibrios entre la oferta y la demanda. En 1995, se gastaron alrededor de 185.000 millones de euros en complementos de ingresos para los desempleados y en programas activos del mercado de trabajo, que incluían desde el asesoramiento y la intermediación hasta la formación y el empleo subvencionado. Un tercio de esta cantidad (65.000 millones de euros) se destinó a medidas activas, que se gestionaron en gran medida a través de los SPE. La participación de los SPE en la formación para el mercado del trabajo los sitúa en la vanguardia de las acciones emprendidas por los Gobiernos para solucionar el problema de la inadecuación de las cualificaciones.

Cada país posee diferentes maneras de implicar a sus SPE en la puesta en práctica de políticas pasivas y activas. En un extremo se encuentra el "Bundesanstalt für Arbeit" alemán, que cubre todos los aspectos de la intervención activa y pasiva en el mercado de trabajo, mientras que, en el otro, se sitúa la "Agence Nationale pour l'Emploi" francesa, que está fundamentalmente dedicada a información e intermediación. Otros SPE se encuentran entre ambos extremos. El VDAB de Bélgica o el FAS de Irlanda combinan la información y la intermediación con responsabilidades en materia de formación, sin participar directamente en la gestión de los subsidios. El "Employment Service" británico combina la información y la intermediación con el pago de subsidios, mientras que los programas de formación están en gran parte gestionados por agencias externas. En los Estados Miembros, el gasto destinado a personal y equipo de los SPE varía desde menos del 0,10% hasta aproximadamente el 0,25% del PIB. Esta variación refleja el gasto de cada Estado Miembro en programas activos y pasivos de mercado laboral y la función desempeñada por los SPE a la hora de aplicar estos programas. Si se excluye la gestión de prestaciones y programas, se considera que el gasto en SPE es inferior al 5% del gasto total en políticas activas y pasivas

2. Los Servicios Públicos de Empleo en la Estrategia Europea del Empleo

Los SPE son un instrumento fundamental para la aplicación de las Directrices anuales para el Empleo. Los Planes Nacionales de Acción revelan que los SPE desempeñan una función especialmente importante por lo que respecta al primer pilar de las Directrices, es decir, la capacidad de inserción profesional, y están también fuertemente implicados en el cuarto pilar, el refuerzo de la igualdad de oportunidades. Asimismo pueden contribuir al éxito de las acciones específicas en el marco de los otros dos pilares, el espíritu de empresa y la adaptabilidad.

Pilar I: Mejorar la capacidad de inserción profesional: los SPE desempeñan un importante papel en este ámbito a través de sus actividades de orientación sobre las técnicas de búsqueda de trabajo, el acceso a la formación profesional así como mediante una asistencia suplementaria dirigida a grupos específicos (personas con discapacidad y minorías étnicas). Las Directrices insisten en la necesidad de reforzar la formación de los jóvenes con el fin de facilitar su entrada en el mercado de trabajo: la intervención de los SPE puede garantizar el funcionamiento de los sistemas de formación por aprendizaje, movilizandolos puestos de formación o actuando como intermediarios entre estos puestos y los jóvenes trabajadores.

Pilar II: Desarrollar el espíritu de empresa: uno de los objetivos de los SPE es la promoción del autoempleo entre los desempleados o los trabajadores amenazados de despido. Además, los SPE pueden asociarse con otros organismos públicos o privados con el fin de establecer estrategias locales de creación de pymes que respondan a las nuevas necesidades.

Pilar III: Fomentar la capacidad de adaptación: aunque la mayor parte de las acciones de los SPE están destinadas a los desempleados, también desempeñan un importante papel por lo que respecta a la gestión de la evolución de las estructuras de las empresas. En este sentido pueden participar en programas de formación, reciclaje y reconversión de los trabajadores que se enfrentan a cambios estructurales y que corren el riesgo de perder su empleo.

Pilar IV: Reforzar la política de igualdad de oportunidades: los SPE también ejercen la función de promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como han mostrado los Planes Nacionales de Acción de varios Estados Miembros (Francia, Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda y Portugal). En concreto, la acción de los SPE consiste en ayudar a los hombres y las mujeres que desean reincorporarse a la vida activa después de un período de ausencia, así como mediante la puesta en práctica de políticas de igualdad de oportunidades en el ámbito del empleo a favor de determinadas categorías de trabajadores (personas con discapacidad y minorías étnicas).

3. La necesidad de modernizar los Servicios Públicos de Empleo

El 13 de noviembre de 1998 la Comisión presentó una Comunicación sobre "Modernización de los Servicios Públicos de Empleo para apoyar la Estrategia Europea del Empleo". En ella solicita que se ponga en marcha una acción concertada en la Unión Europea a fin de favorecer la adaptación de los Servicios Públicos de Empleo para que respondan a los nuevos objetivos que tienen asignados con motivo de la adopción de las Directrices para el Empleo. Los Estados Miembros son los responsables de las políticas de empleo, lo que incluye la organización de la dotación de personal y de la gestión de los Servicios Públicos de Empleo; sin embargo estos servicios vienen intensificando su cooperación a nivel europeo, intercambiando conocimientos técnicos y compartiendo sus experiencias, con el apoyo de la Comisión Europea. En este contexto la Comisión pone de relieve la necesidad de adaptar los SPE al objeto de que sean eficaces, reformulando sus funciones, prioridades y métodos de funcionamiento. De este modo los SPE deben mejorar su posición en los nuevos segmentos en expansión del mercado de trabajo, en especial, el sector de los servicios y las áreas en las que son habituales las disposiciones contractuales flexibles. Dado que se trata en gran parte de instituciones de servicios que actúan en el sector de la información, los SPE deben asimismo adaptarse a la evolución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y utilizarlas en su trabajo diario. Es preciso revisar y readaptar las funciones tradicionales:

Prestación de servicios a solicitantes de empleo y empresarios - Los SPE deben conciliar las demandas a menudo divergentes de empresarios y solicitantes de empleo. Los desempleados que buscan trabajo, especialmente los que sufren mayores desventajas, necesitan una gran cantidad de recursos y de atención (se considera que la gestión sistemática caso por caso es un instrumento clave en la lucha contra el desempleo de larga duración). Ahora bien, si se hace demasiado hincapié en los solicitantes de empleo, puede resentirse el servicio a los empresarios. Este equilibrio resulta más difícil de mantener en el nuevo entorno competitivo, en el que los empresarios han comenzado a considerar a los SPE únicamente como uno de los posibles proveedores de servicios de empleo. Por lo tanto, deberá examinarse la calidad y la amplitud de los servicios ofrecidos a los empresarios, y las condiciones en que se prestan estos servicios.

Establecimiento de una relación con otros prestatarios de servicios - Solamente una pequeña parte de los servicios de empleo comerciales compiten con las actividades de los SPE. Una gran parte de ellos trabaja con segmentos del mercado muy diferentes (por ejemplo, contratación de gestores y de otros tipos de personal clave). No obstante, la progresiva eliminación del monopolio del mercado de los servicios de empleo implica que los SPE deben establecer una relación con otros agentes intermediarios en el mercado. En los segmentos del mercado en que coexisten los SPE y otros prestatarios de servicios, existen toda una serie de nuevas opciones para organizar la participación pública en los servicios de empleo. Los SPE pueden retirarse de algunas actividades debido a que otros las pueden hacer mejor. Esto puede compararse a una externalización, fenómeno que ha sido durante mucho tiempo familiar para los servicios de formación, pero que ahora se está introduciendo en el asesoramiento, la orientación e incluso en la intermediación. Sin embargo, también podría provocar una división más fundamental del trabajo; un ejemplo es la estructura organizativa separada a nivel regional y municipal que se ha establecido recientemente en algunos países - Dinamarca, Irlanda y algunos otros - orientada a los solicitantes de empleo con grandes desventajas. También podrían realizarse experiencias de empresas conjuntas en algunas áreas, como es el caso en los Países Bajos. Pero existe asimismo la cuestión de la competitividad, ya que las agencias privadas suponen un incentivo para que los SPE obtengan mejores resultados si quieren mantener y desarrollar su cuota del mercado, que les resulta necesaria para lograr sus objetivos sociales. En el marco de estas condiciones de un mercado competitivo, los SPE deben estudiar asimismo en qué medida ellos mismos deberían desarrollar servicios de pago a fin de lograr una posición en la que puedan ofrecer a los empresarios servicios completos equivalentes a los de sus homólogos comerciales. Los SPE deben definir con mayor claridad cuál es su función y su valor añadido en el mercado, en comparación con los prestatarios de servicios comerciales y no comerciales. En todos los casos, los Gobiernos están obligados a aplicar los principios básicos de la competencia justa en el mercado de los servicios de empleo, tal como se establece en los artículos 85 y 86 del Tratado de la Unión Europea. Esto significa que un SPE, cuando compita con otras empresas, no podrá celebrar con ellas contratos contrarios a la competencia, y significa también que un SPE, cuando ocupe una posición dominante en el mercado, no debe abusar de ésta.

Colocación de los solicitantes de empleo y gestión de las prestaciones - Para lograr que el sistema de prestaciones sea más favorable al empleo es necesaria una relación más estrecha entre la gestión de las prestaciones de desempleo y la realización de servicios de empleo.

Aplicación de políticas públicas y prestación de un servicio - Si bien la fortaleza de los SPE depende cada vez más de su posición como empresa de servicios en el mercado, siguen siendo una importante agencia para la puesta en práctica de las políticas públicas, lo que puede provocar que los SPE se vean sobrecargados de tareas administrativas que fomentan una cultura burocrática. Deben fomentarse los "acuerdos" periódicamente renovables entre los SPE y la Administración competente para compaginar la necesidad de aplicar las políticas con la independencia operativa.

Establecimiento del nivel apropiado de delegación - Las autoridades públicas regionales y locales están cada vez más implicadas en la lucha contra el desempleo. Es preciso descentralizar las responsabilidades dentro de los SPE si se quiere que sean socios activos en la política de empleo a nivel regional y local.

Prestación de un servicio en un contexto europeo - Es necesario gestionar los mercados de trabajo nacionales en el marco de una perspectiva europea más amplia. La movilidad internacional del trabajo se convertirá en un factor más importante en las dos próximas décadas

de lo que ha sido en los últimos 30 años. Las nuevas generaciones de jóvenes trabajadores con elevadas cualificaciones estarán más dispuestas y más capacitadas para trabajar en otro país, y encontrarán nuevas oportunidades para hacerlo en unos mercados de trabajo que probablemente sufrirán de escasez de mano de obra con cualificaciones modernas. Los SPE, utilizando como base la actual red EURES, deberán desempeñar un importante papel para facilitar la libre circulación de los trabajadores.

En algunos Estados Miembros se ha emprendido un proceso de modernización de la organización de los SPE, lo que ha tenido como principal consecuencia el desarrollo de la descentralización y una ampliación de su margen de maniobra para concentrar en el mercado de trabajo local los recursos de que disponen. En el caso de Italia y España, los actuales procesos de regionalización de los SPE deben permitir una profundización del proceso de modernización. Por lo que respecta al monopolio de los SPE, ha sido eliminado en la mayoría de los Estados Miembros, y han comenzado a establecerse vínculos con las agencias privadas.

4. Un programa de acción concertada para modernizar y capacitar a los SPE

La Comisión en su Comunicación sobre modernización de los Servicios Públicos de Empleo pone de manifiesto que para hacer frente a los desafíos del mercado de trabajo actual y alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Europea de Empleo, los SPE, en adelante deberían:

a) Obtener un acceso sustancial a las vacantes. Si se quiere que tengan alguna oportunidad de combatir el desempleo, los SPE deben procurar obtener un importante acceso a las ofertas de empleo. Solamente en este caso podrán utilizar las diferentes técnicas de intermediación y de asistencia a la búsqueda de trabajo para construir una vía de acceso al mercado y ofrecer puestos de trabajo a las categorías desfavorecidas que, o bien son desempleados de larga duración, o corren el riesgo de serlo. Para lograr esta cuota de mercado, los SPE deben establecer buenas relaciones con los empresarios, basadas en la confianza en la profesionalidad de sus servicios.

Las oficinas de empleo, por tanto, deben tratar de convertirse en empresas de servicios. Ello implicará la adopción de un ambicioso programa de acción, que incluya una mejor determinación de las necesidades de los empresarios, módulos de servicios más amplios y actualizados, el desarrollo de "oficinas" específicas para empresas y sectores, y una actuación dirigida a mejorar la imagen pública de los SPE. Este enfoque empresarial implica asimismo una revisión de los métodos internos de gestión, y el uso de técnicas de gestión de la calidad. Además, deberían utilizarse las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para crear sistemas de autoservicio completos y accesibles. Estos servicios de primera línea a empresarios y solicitantes de empleo deberían verse apoyados por un fácil acceso a una asistencia más personalizada.

b) Garantizar una gestión sistemática caso por caso. La insistencia de las Directrices en una acción preventiva contra el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración - especialmente la referencia a una determinación precoz de las necesidades individuales y el compromiso de realizar ofertas antes de un período límite de 6 y 12 meses - aumenta la presión sobre los SPE para que realicen una gestión sistemática caso por caso de los desempleados. Esto implica un diagnóstico detallado de las necesidades individuales y un estrecho seguimiento de los desempleados que buscan trabajo durante el período en que permanecen inscritos. Este planteamiento, basado en entrevistas regulares, ha demostrado su éxito para evitar que las personas caigan en el desempleo de larga duración. Los casos más difíciles necesitan planes de acción individuales adaptados. Todo esto, así como el mayor desarrollo de los módulos individualizados de servicios, representa una importante carga sobre los recursos disponibles, con lo que se refuerza la necesidad de utilizar de manera más eficaz el personal y los recursos financieros.

c) Contribuir a una prestación coordinada de todos los servicios a los solicitantes de empleo. La mejora de la capacidad de inserción profesional de las personas requiere una estrecha interacción y coordinación de todos los servicios públicos con cada solicitante de empleo, incluidos la sustitución de ingresos, la información, el asesoramiento y la intermediación, así como la aplicación de medidas especiales de ajuste tales como los sistemas de formación o reciclaje profesional. Los SPE deberían desempeñar plenamente su papel en esta prestación coordinada de todos los servicios del mercado público de trabajo. Esto no significa que los SPE, como organización independiente, tengan que hacerse cargo de todas las responsabilidades y de todas las actividades prácticas del servicio. Pero no hay duda de que los SPE se encuentran bien situados y bien equipados para ayudar a interconectar las diferentes partes del sistema de prestación de servicios para los solicitantes de empleo. En los Estados Miembros con servicios de empleo poco integrados, esta prestación coordinada de todos los servicios públicos del mercado de trabajo puede exigir una reconfiguración de los procedimientos actuales de gestión de casos individuales. Un punto importante a este respecto es la creación de oficinas únicas a nivel local para todos los servicios públicos. En los Estados Miembros en los que se ha desarrollado más plenamente la integración institucional, es posible que deba solucionarse un número cada vez mayor de problemas de coordinación, por ejemplo entre los SPE y las autoridades municipales responsables del sistema de asistencia social.

d) Aprovechamiento de la sinergia entre los SPE y otros agentes pertinentes. Los SPE deberían reexaminar sus relaciones con otros agentes del mercado, y aprovechar las posibles sinergias. Para ello, es preciso:

- Crear redes con las autoridades regionales/locales, que participan en mayor medida en la política de empleo por razones sociales y económicas, y que son responsables de importantes instrumentos políticos (programas de asistencia social, sistemas de enseñanza y formación, programas de bienestar social, etc.). El éxito de esta cooperación puede requerir mayores competencias en materia de toma de decisiones para las oficinas locales de los SPE.
- Cooperar con los interlocutores sociales, que están desarrollando cada vez más, de manera paritaria, nuevas y variadas políticas de empleo en ramas y sectores específicos de la economía;
- Cooperar con las instituciones en el ámbito de la formación profesional, que se han multiplicado con la importancia cada vez mayor de la formación y que están más directamente implicadas en el proceso de colocación y más relacionadas con todos los agentes que participan en éste;
- Una mejor coordinación con las instituciones que tienen por objeto la (re)integración de las personas sin trabajo que no están inscritas como desempleados.
- Desarrollar buenas relaciones con el sector en expansión de los servicios privados de empleo; además, la colaboración con las instituciones de autoayuda para los desempleados puede mejorar la prestación de servicios.

e) Utilización de los SPE para facilitar la movilidad laboral internacional. La red EURES, creada en 1993 por los SPE y la Comisión Europea - y en la que también están implicados los interlocutores sociales y agentes locales en una serie de estructuras transfronterizas - es el vehículo ideal para facilitar y fomentar la movilidad. A fin de aprovechar al máximo su potencial, la red EURES debe arraigarse más fuertemente en los diversos SPE nacionales y prestar un servicio de mayor calidad a los usuarios - tanto si se trata de empresarios como de trabajadores o solicitantes de empleo.

A fin de lograr avances en relación con las prioridades anteriormente mencionadas es preciso que los SPE, los Gobiernos, los interlocutores sociales y la Unión Europea realicen conjuntamente un esfuerzo concertado. En este sentido:

- Los SPE deben establecer procedimientos y métodos de trabajo más eficaces y explotar

Acciones para el empleo

- plenamente las distintas posibilidades que ofrece la cooperación europea.
- Los Estados Miembros, mediante la aplicación de su estrategia para el empleo, deben apoyar la modernización de los SPE así como su desarrollo (calidad del personal, reestructuración global de los gastos, descentralización, etc.).
 - Los interlocutores sociales, que ya participan (en diversos grados) desde hace varios años en la gestión de los SPE en la mayor parte de los Estados Miembros poseen una función de capital importancia en la mejora de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores;
 - La Unión Europea ha creado una serie de instrumentos y programas que complementan los esfuerzos emprendidos en el ámbito nacional (EURES, Fondo Social Europeo y apoyo de la Comisión a la cooperación de los SPE en Europa).

El 7 de abril de 2000 la Comisión presentó la Comunicación “Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea del Empleo”. En ella reitera la necesidad de que los agentes locales (y muy especialmente las oficinas locales de los servicios públicos de empleo) se reúnan y sumen sus energías y recursos a fin de permitir una aplicación eficaz de la política de empleo en el ámbito local.



Acciones para el empleo



Los principales sistemas de información puestos en marcha a iniciativa de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea son:

1. Programa MISEP

El MISEP es un sistema mutuo de información sobre las políticas del empleo (Mutual Information System on Employment Policies) iniciado en 1982. Consiste en una red de representantes de las administraciones nacionales responsables del empleo en los Estados Miembros y en la Comisión. Los países del Espacio Económico Europeo (EEE), así como algunas organizaciones internacionales (la secretaría de la Asociación Europea de Libre Comercio, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la OIT) participan como observadores. Tiene por objeto reunir, sintetizar, traducir y transmitir la información generalmente disponible en los Estados Miembros en el ámbito de las políticas de empleo, en la medida en que pueda ser útil en sus decisiones cotidianas a cada uno de los ministerios nacionales responsables de las medidas en favor del empleo y permitir los intercambios directos entre sus miembros mediante el fomento de los contactos entre corresponsales. Los beneficiarios de las acciones son los Gobiernos nacionales de los Estados Miembros y todas las personas, asociaciones o direcciones interesadas por los problemas relacionados con las políticas del empleo. En lo que se refiere al modo de gestión el sistema actúa en colaboración con una red de representantes nacionales llamados «corresponsales» que se reúnen regularmente para intercambiar directamente sus informaciones. Ocupan puestos operativos en sus administraciones nacionales. Son designados al MISEP por su Director General de empleo y actúan bajo su responsabilidad. Además de las reuniones, los «corresponsales» envían regularmente a una secretaría centralizada la información destinada al boletín «inforMISEP». El Sistema MISEP recoge, analiza y difunde información por medio de:

- Boletines trimestrales publicados desde 1983, que presentan la información relativa a los intercambios en las medidas y en los sistemas de los Estados Miembros.
- Relaciones informativas de base sobre las instituciones, los procedimientos y las políticas de mercado seguidas por los Estados Miembros.
- Cuadros sinópticos que permiten una visión de conjunto muy reciente de los sistemas y de las medidas en favor del empleo.
- Seminarios que permiten a los corresponsales nacionales explorar y analizar los resultados;
- Informatización de la información.
- Evaluaciones establecidas por consultores independientes.

La coordinación de MISEP corre a cargo de la Unidad A2 de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Por su parte, la “corresponsalía” en España es competencia de la Subdirección General de estudios de empleo y mercado de trabajo, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2. Programa SYSDÉM

SYSDÉM es el sistema europeo de documentación sobre el empleo (System of Documentation, Evaluation and Monitoring of Employment Policies). Puesto en marcha por la Comisión en octubre de 1989 con una duración indefinida, SYSDÉM posee un servicio de información y de análisis que opera

bajo la responsabilidad de la Comisión y que se halla integrado por una red de expertos independientes en materia de mercado laboral. Se ha establecido en cada Estado Miembro una red de corresponsales, los cuales pertenecen a universidades o centros de investigación y proporcionan información relativa a la situación del empleo en sus países. La administración del System está en manos de un grupo de trabajo que se reúne todos los meses, mientras que los corresponsales de la red lo hacen dos o tres veces al año. Los distintos servicios tienen las siguientes funciones:

- El servicio de información emite boletines periódicos, informes especiales que analizan y sintetizan los problemas y las tendencias del empleo y proporciona igualmente información sobre conferencias y otras actividades, amén de dirigir un centro de documentación y un banco de datos. Su personal ofrece asesoramiento, la documentación de que dispone, la utilización del banco de datos y la consulta de expertos.
- El servicio de análisis sintetiza la información obtenida, estudia las tendencias que afectan al empleo y publica informes y boletines. Satisface las peticiones de asesoramiento y de información que le transmite el servicio de información.

System elabora estudios comparativos y temáticos sobre las políticas de empleo y de mercado de trabajo en la UE, que se publican dos veces al año en la revista «Tendances». Se ha hecho un esfuerzo para aproximar las actividades de System a las prioridades de la Estrategia Europea del Empleo. A este respecto, se pidió a la red que ayudara a la Dirección General de «Empleo y Asuntos Sociales» de la Comisión en el marco de su mandato.

3. Grupo RESEARCH

Funciona como un grupo de alto nivel que presta asesoramiento en materia de empleo y de mercado laboral, y que realiza investigaciones experimentales a partir de contribuciones de investigadores en ciencias sociales de la UE, los Estados Unidos y Japón. Creada en 1997, RESEARCH elabora informes de evaluación sobre la situación del empleo y la capacidad de inserción profesional. En la actualidad prepara un informe sobre el potencial de creación de empleo en el sector de servicios en Europa.

4. EURES (EUROpean Employment Service)

Eures se creó por medio de la Decisión de la Comisión de 22 de octubre de 1993, relativa a la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad⁹⁵.

EURES es una asociación en la que participan la Comisión, los servicios públicos de empleo de los quince Estados Miembros, junto con los de Noruega e Islandia, así como otros organismos de las regiones transfronterizas afectados por la movilidad de los trabajadores europeos, en particular los interlocutores sociales y las corporaciones territoriales. La animación de Eures está en manos de una red de 450 Euroconsejeros encargados de divulgar información a los ciudadanos y las empresas. Los Euroconsejeros son especialistas del mercado de empleo nombrados por los servicios de empleo y los demás participantes en la red. Su papel consiste en facilitar los contactos entre los candidatos a la movilidad y los empresarios deseosos de ampliar su campo de contratación más allá del propio territorio nacional. La información objeto de intercambio consiste en ofertas y demandas de empleo de alcance comunitario, así como datos sobre la evolución y la situación del mercado de empleo y sobre las condiciones de vida y de trabajo en los Estados Miembros. Los beneficiarios son cualquier nacional de uno de los Estados Miembros, así como de Noruega e Islandia, que se encuentre a la búsqueda de empleo. También constituye una herramienta para las empresas que buscan mano

Acciones para el empleo

de obra y para los responsables políticos y administrativos encargados del seguimiento de los datos relativos a la disponibilidad de mano de obra europea.

En lo que se refiere al funcionamiento de la red, la especificidad y complejidad de las cuestiones enmarcadas en la libre circulación de trabajadores hacen necesaria la intervención de especialistas. Estos son los Euroconsejeros, cuya tarea es informar, orientar y aconsejar sobre el mercado de trabajo europeo. Dichos expertos trabajan en las instituciones nacionales, especialmente en los servicios de empleo, donde tienen acceso a través del sistema informático EURES a las bases de datos de nivel comunitario creadas y gestionadas por la Comisión, así como a todos los datos que se intercambian a través de EURES. La Comisión garantiza y supervisa la formación de los Euroconsejeros, así como la animación y promoción de la red. De otra parte y dada la importancia de la movilidad en las regiones fronterizas, los servicios regionales de empleo de dos o varios Estados Miembros pueden organizar estructuras de cooperación específicas entre sí, con la eventual colaboración de participantes complementarios como, por ejemplo, interlocutores económicos y sociales. Dichas estructuras tienen por objetivo el intercambio de información ya mencionado, así como el intercambio de datos relativos a la formación profesional y la promoción de la concertación sobre problemas concretos que afecten al mercado de empleo de la región de que se trate.

La red EURES entró en funcionamiento en 1993, especialmente en las facetas de creación de una red (completa) de Euroconsejeros e intercambio de información de carácter general, relativas principalmente a las condiciones de vida y de trabajo y al funcionamiento del sistema informático E-Mail (entre los Euroconsejeros). Los intercambios de ofertas de empleo de alcance comunitario comenzaron a finales de 1994.

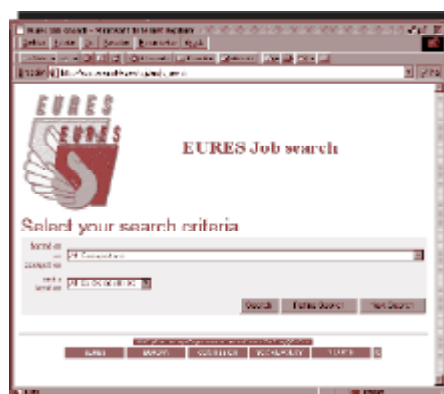


Se calcula que han pasado más de un millón de empleos por la Red Eures desde 1994 hasta 1999. En su configuración actual Eures facilita:

- Difusión de las ofertas de empleo fuera del ámbito nacional y en cualquiera de los 17 países del Espacio Económico Europeo a través de la red informática trabajando en tiempo real.
- Información sobre los candidatos idóneos para cubrir las vacantes en cualquier ámbito europeo y con las cualificaciones y habilidades específicas necesarias.
- Atención personalizada a las especiales necesidades de las pymes.

Asimismo Eures informa sobre:

- El mercado de trabajo europeo, con datos sobre disponibilidad de trabajadores con formación y experiencia en las ocupaciones que precisa.
- Organismos competentes en materia de empleo



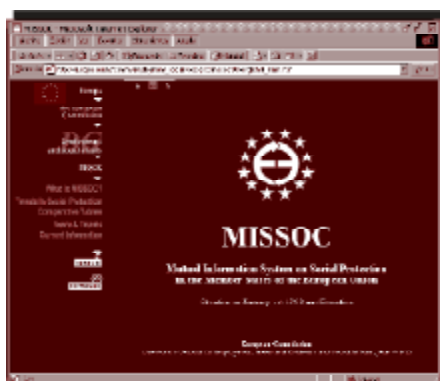
- y de homologación de titulaciones a efectos profesionales en cada uno de los países.
- Las condiciones legales para la movilidad. Trámites de seguridad social, fórmulas de contratación laboral y condiciones para desplazamientos temporales de trabajadores a otro país.

La búsqueda de información en Eures puede realizarse a través de los euroconsejeros⁹⁶ o bien directamente en el sitio web en internet:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/eures/en/indexen.htm

5. MISSOC

Sistema de Información Mutua sobre Protección Social (Mutual Information System on Social Protection in the European Union) es un sistema de información creado a iniciativa de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, al objeto de proveer información actualizada y comparativa a la propia Comisión, las autoridades de los Estados Miembros, los interlocutores sociales, así como todas las personas e instituciones interesadas en el desarrollo de la protección social y en las organizaciones de protección social.



MISSOC⁹⁷ está compuesto por representantes de los Ministerios y autoridades responsables de la protección social en los 15 Estados Miembros de la UE, quienes cooperan regularmente al objeto de recabar información y prepararla para su publicación y presentación en internet. La coordinación técnica de todas las actividades de MISSOC, la preparación editorial de la publicación anual en tres idiomas (inglés, francés, alemán) de los boletines MISSOC-Info, así como la preparación de los datos para la presentación en internet corren a cargo del Secretariado de MISSOC⁹⁸. Los aspectos técnicos de la publicación y difusión son responsabilidad de la Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea en Luxemburgo. La información contenida en la web se estructura en torno a cuatro puntos principales:

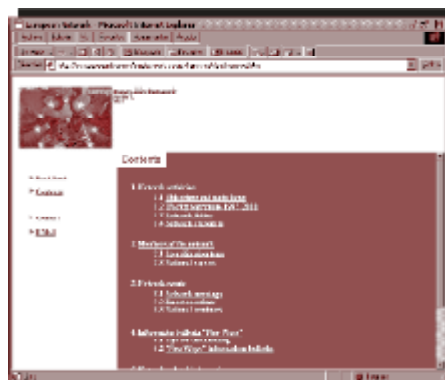
1. Tendencias de la Protección Social.
2. Tablas comparativas sobre la situación en los Estados Miembros.
3. Boletines de información denominados MISSOC-Info, los cuales tratan de desarrollos actuales en los Estados Miembros así como ámbitos específicos concernientes a la protección social.
4. La sección de información actual contiene informaciones sobre publicaciones recientes y eventos de interés en el ámbito de la protección social.

6. Red Europea de Familia y Trabajo⁹⁹.

Creada en 1994 por la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea en el marco del Año Internacional de la Familia, está compuesta por expertos nacionales de cada Estado Miembro, coordinadores y representantes de la UE. El objetivo de la red es propagar, desarrollar e intercambiar prácticas innovadoras en relación con la conciliación del mundo del trabajo y de la vida privada y familiar, en particular en lo que concierne a nuevas formas de organización del trabajo, flexibilidad de horario de trabajo y la movilidad profesional.

El trabajo de la red se compone de las siguientes actividades:

- Mantenimiento del trabajo de consulta de la Comisión a través de la organización de seminarios nacionales y de reuniones internacionales de expertos sobre temas específicos concernientes a la familia y a la política de trabajo.
- Investigación de la prensa especializada, dentro y fuera de la UE, así como de las tendencias actuales internacionales relativas a la temática mencionada.
- Información y diálogo en internet sobre las actividades de la red.
- Publicación trimestral de un boletín de información.
- Organización de proyectos, de programas de acción, etc, a fin de difundir la temática de la red sobre el conjunto de la Europa por medio de modelos innovadores.



Diferente de la Red es el Observatorio Europeo de las Políticas Nacionales de la Familia. Creado el 29 de septiembre de 1989 por el Consejo de Ministros de la CE responsable de los Asuntos de Familia¹⁰⁰, se trata de una red multidisciplinar de expertos independientes sobre política de la familia¹⁰¹.

7. ELAINE

Se trata de una red europea interactiva de las autoridades locales sobre las políticas para las minorías étnicas. Financiada por la Comisión y compuesta por autoridades locales, realiza coloquios sobre experiencias prácticas en las ciudades, intercambio de información y de experiencia, proyectos de asociación y asistencia a los responsables de proyectos¹⁰². Sus principales actividades son la búsqueda e intercambio de experiencia a través de coloquios sobre los temas de interés directo para los emigrantes, por ejemplo sobre alojamiento, emigrantes de edad, educación intercultural, etc, y el mantenimiento de una base de datos sobre estos temas.

8. RIMET

Se trata de una red para la recogida de información en los Estados Miembros sobre las políticas de migración. La información básica necesaria para una cooperación estrecha con respecto a las políticas nacionales de inmigración es recogida por expertos independientes, que presentan informes sobre las nuevas medidas y tendencias políticas de los Estados Miembros en materia de inmigración e integración de los nacionales de los terceros países¹⁰³.



Acciones para el empleo



El principio de la igualdad efectiva de derechos supone que las necesidades de todas y cada una de las personas son de igual importancia, que el respeto a la diversidad humana debe inspirar la construcción de las sociedades y que deben emplearse todos los recursos disponibles para garantizar que todos los ciudadanos y ciudadanas disponen de oportunidades iguales a la hora de participar en la vida social. El principio de igualdad de oportunidades engloba, a su vez, el principio de no discriminación, con el cual están comprometidos todos los Estados Miembros. Desde el ámbito comunitario se han puesto en marcha intervenciones a favor de la igualdad de oportunidades en relación con diversos colectivos, tales como mujeres, discapacitados, personas de edad, minorías étnicas, etc. A continuación se aborda el análisis de las principales actuaciones desarrolladas con cada uno de estos colectivos.

1. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio fundamental de la democracia. No obstante, la realidad muestra que las discriminaciones en el empleo por razón de sexo están a la orden del día. No se trata sólo de que el desempleo afecte más a las mujeres que a los hombres, sino que además las mujeres ocupan la mayor parte de los empleos precarios y de los trabajos a tiempo parcial, sufren segregación horizontal (peor remuneración en puestos de trabajo iguales) y vertical (menos posibilidades de ascenso en la jerarquía empresarial), así como discriminación a la hora de acceder a determinadas ocupaciones o sectores de actividad. Existen también vías indirectas para la discriminación, tales como la desigualdad en materia de permisos parentales, la imposición a la mujer de la carga de la prueba de la existencia de una discriminación (en un proceso judicial), etc.

Desde su creación, la Comunidad ha reconocido el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, especialmente en materia de remuneración (artículo 119 del Tratado de Roma) y ha elaborado un conjunto de disposiciones legales destinadas a fomentar la plena y total participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la valorización de su contribución a la vida económica y social. Fue a partir de 1975 cuando empezaron a adoptarse una serie de directivas para concretar y desarrollar este principio de carácter fundamental del Derecho comunitario. Concretamente, y de modo sucesivo, fueron apareciendo directivas sobre la igualdad en la remuneración, el acceso al empleo, la seguridad social, los regímenes profesionales o el permiso parental.

El 7 de octubre de 1996 se lanzó oficialmente en Dublín el programa de acción comunitario a medio plazo 1996 – 2000, que se presenta como el marco de acción y de referencia para el fomento de la interacción y la cooperación a todos los niveles (nacional, regional, local y comunitario) para integrar la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas y programas comunitarios y nacionales pertinentes. Para conseguir dicho objetivo se consideran necesarias varias medidas:

- El apoyo metodológico, técnico y financiero a proyectos cuyo objetivo sea la identificación y el desarrollo de buenas prácticas, así como la transferencia de informaciones y experiencias.
- La observación y el seguimiento de las políticas pertinentes y la realización de estudios.
- La difusión rápida de los resultados de las iniciativas emprendidas.

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo quedó afirmado en 1999 el compromiso para con la igualdad entre mujeres y hombres. El principio de la igualdad queda establecido ahora en el artículo 2, en el que se establecen los objetivos de la Unión.

1.1. Contexto normativo.

Desde la firma del Tratado de Roma, donde se consagró la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, ha sido muy prolífica la producción de disposiciones comunitarias a favor de la igualdad efectiva entre los sexos en diversos aspectos del ámbito laboral. Entre las principales disposiciones dictadas deben destacarse:

Igualdad de retribución

Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores y las trabajadoras.

Comunicación de la Comisión de 17 de julio de 1996 relativa al Código práctico sobre la aplicación de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un trabajo de igual valor. COM(96) 336 final.

Acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales

Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

Seguridad social

Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.

Comité consultivo de igualdad de oportunidades

Decisión 82/43/CEE de la Comisión, de 9 de diciembre de 1981 relativa a la creación de un comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres¹⁰⁴. Las funciones del comité consisten en asistir a la Comisión en la elaboración y en la realización de su política de fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y en favorecer la comunicación permanente, entre los Estados Miembros y las instancias interesadas, de experiencias, políticas e iniciativas en este ámbito.

Actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias

Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, así como sobre la protección de la maternidad.

Regímenes profesionales de seguridad social

Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social¹⁰⁵.

Protección de la dignidad del hombre y de la mujer en el trabajo

Código práctico de la Comisión para combatir el acoso sexual. Como consecuencia de la resolución de 29 de mayo de 1990, se proporciona una orientación práctica a los empresarios, sindicatos y trabajadores para prevenir cualquier tipo de acoso sexual y garantizar la aplicación rápida de los procedimientos destinados a resolver el problema y a evitar que se repita.

Acciones para el empleo

Objetivo: fomentar entre los hombres y las mujeres el respeto de la integridad humana.
Recomendación 92/131/CEE de la Comisión, de 27 de noviembre de 1992, sobre la protección de la dignidad de las mujeres y los hombres en el trabajo.

Cuidado de los hijos

Recomendación 92/241/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, sobre el cuidado de los hijos.

Protección de la mujer embarazada o que haya dado a luz recientemente o en período de lactancia

Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de las medidas para promover en el trabajo la mejora de la seguridad y de la salud de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz recientemente o en período de lactancia.

Integración de la igualdad de oportunidades en las políticas comunitarias

Comunicación de la Comisión, de 21 de febrero de 1996, "Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias".

Permiso parental

Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al acuerdo marco sobre permiso parental concluido por la UNICE, el CEEP y la CES.

Carga de la prueba de la existencia de discriminación

Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación basada en el sexo.

1.2. El informe anual sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en 1999

El 8 de marzo de 2000 se presentó el informe anual sobre la situación de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la UE. Este cuarto informe anual presenta una sinopsis de los principales progresos y logros en el terreno de la igualdad tanto a escala europea como nacional en 1999, y subraya las perspectivas para el año 2000. Los principales asuntos que, en relación con el empleo, aborda el informe son:

1.2.1. Integración de la perspectiva de género y acciones específicas.

En 1999 se reforzó la estrategia comunitaria de combinar la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas y programas de la Comunidad Europea (principio de «transversalidad») con acciones específicas a favor de la mujer, tal como actualmente recoge el Tratado de Amsterdam. En este sentido, la Estrategia Europea de Empleo es el mejor ejemplo de lo que la integración de la igualdad significará para establecer un proceso económico coordinado a gran escala.

En otoño de 1999 se creó el grupo de comisarios dedicado a la igualdad de oportunidades, que cuenta con cuatro miembros permanentes de la Comisión y velará por la coherencia de las acciones de la Comisión en el área de la igualdad de oportunidades dentro y fuera de la Comisión.

Tras la finalización en el año 2000 del Cuarto Programa de Acción Comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000), se presentará un nuevo programa que podría recoger un amplio espectro de políticas sobre la igualdad, generales y específicas, en un único marco que las abarcara todas. De la violencia doméstica a los derechos humanos específicos de la

mujer en el extranjero, una coordinación más ambiciosa de las acciones por la igualdad aumentaría la visibilidad y las repercusiones, al tiempo que permitiría el seguimiento de los avances en materia de igualdad.

1.2.2. Creación de instrumentos para la integración en los Estados Miembros

En los Estados Miembros, durante 1999, tuvieron lugar acciones y acontecimientos para poner en práctica la estrategia dual, que combina la integración con las acciones positivas, mediante una serie de instrumentos interesantes. Hubo planes generales (Portugal, Suecia), políticas estratégicas (Países Bajos), exploración de nuevos terrenos (Austria, Reino Unido) y escrutinio de actos legislativos (Grecia). El espíritu empresarial de la mujer constituyó una parte importante de algunos programas industriales de Italia y Grecia.

Se hizo frente a la escasa representación de la mujer en los círculos decisorios de Francia con la adopción de una ley cuyo objetivo es alcanzar una representación paritaria de hombres y mujeres en la vida política. El Gobierno de Finlandia recién elegido ha establecido la integración de la perspectiva de género en la administración estatal como uno de sus objetivos de igualdad. En el Reino Unido (Irlanda del Norte) se creó una comisión de igualdad a partir de los organismos que se ocupaban de la discriminación por razón de sexo, raza, discapacidad o religión, y vela por un empleo justo. También en Irlanda se creó una infraestructura de igualdad globalmente similar, para eliminar la discriminación debida a once razones, una de las cuales es el sexo.

1.2.3. La igualdad de oportunidades en los nuevos Fondos Estructurales y en las nuevas iniciativas comunitarias

Las políticas estructurales son el principal instrumento comunitario para promover la cohesión, mejorar el empleo y la integración. Aumentar la capacidad de los Fondos Estructurales para fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es esencial. En el Reglamento nº 1260/99 sobre Fondos Estructurales figura la «transversalidad» como una obligación. En el Reglamento se establece que «con su política de mejora de la cohesión económica y social, la Comunidad pretende asimismo promover (...) la igualdad entre hombres y mujeres». Asimismo se afirma que con los Fondos Estructurales se pretende «contribuir a eliminar desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y mujeres». De los 56 artículos de las disposiciones generales, diez se refieren a la igualdad de oportunidades, que se ha convertido en un tema transversal, integrado en todos los programas y acciones. Para el próximo período, se procederá a la evaluación previa de los planes nacionales también en términos de igualdad entre hombres y mujeres (artículo 41 del Reglamento). Cuando la naturaleza de la intervención lo permita, las estadísticas indicarán el sexo de las personas afectadas (artículo 36). En los comités de seguimiento (artículo 35), «los interlocutores fomentarán que el número de hombres y de mujeres que participen sea equilibrado». Cuando designe a los interlocutores a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, el Estado Miembro de que se trate (artículo 8) tendrá también «en cuenta la necesidad de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres». Las mismas disposiciones se encuentran en los reglamentos de los distintos fondos: el del Fondo Social Europeo (FSE), centrado en «las personas», como también los fondos agrícola, de la pesca y del desarrollo regional. El nuevo FSE está en la línea de los cuatro pilares de las Directrices para el Empleo. Los objetivos del FSE abarcan cinco ámbitos clave, entre los que figura la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El FEDER, por su parte, apoyará la «igualdad entre mujeres y hombres». El FEOGA apoyará actividades de desarrollo rural destinadas a «hacer que desaparezcan las desigualdades y a fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular fomentando proyectos iniciados y desarrollados por mujeres». En las nuevas disposiciones del IFOP se contempla el fomento de la igualdad de oportunidades ante el empleo en el sector pesquero. La novedad no es el reconocimiento de la igualdad, sino la relevancia que ha adquirido al remodelar

el marco jurídico de los Fondos Estructurales en los últimos siete años. Se espera que las nuevas disposiciones de seguimiento y evaluación tengan importantes repercusiones para seguir avanzando en la línea de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La iniciativa EMPLEO-NOW viene siendo una fuente capital de buenas prácticas en materia de igualdad en los últimos diez años. Hay que incorporar al esfuerzo general la experiencia adquirida con ella. Se ha incluido la dimensión de la igualdad en todas las iniciativas comunitarias del período 2000-2006.

La iniciativa EQUAL, basada en la experiencia de las iniciativas EMPLEO y ADAPT, y dotada con un presupuesto de 2.847 millones de euros para siete años, pretende, en particular, luchar contra todo tipo de discriminación en el mercado de trabajo, por razones de sexo, raza u origen étnico, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual. Concretamente, en cuanto a la igualdad entre mujeres y hombres, figuran entre las prioridades fundamentales la creación de nuevas formas de organización del trabajo para la conciliación de la vida familiar y profesional, la reducción de las diferencias debidas al género y el fomento de la no segregación en el empleo.

La iniciativa LEADER considera que las mujeres y los hombres jóvenes son la clave del desarrollo de las zonas rurales. La Comisión establece en su propuesta que desea apoyar prioritariamente estrategias dirigidas a mejorar los trabajos o las actividades de dichos grupos. Los bajos salarios y las diferencias de retribución entre mujeres y hombres agravan las condiciones de vida de la mujer agricultora.

En su propuesta de iniciativa INTERREG, la Comisión afirma que la programación tiene que tener en cuenta las orientaciones generales de los Fondos Estructurales y contribuir a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En cuanto a la iniciativa URBAN, la Comisión afirma que las estrategias tendrán que respetar el principio de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

1.2.4. La igualdad de oportunidades en la Estrategia Europea del Empleo

Desde el inicio del proceso de empleo europeo en Luxemburgo en 1997, la igualdad entre mujeres y hombres ha quedado incorporada al orden del día de las políticas de empleo. Actualmente se acepta que Europa necesita la competencia, la experiencia y la participación activa de mujeres de toda condición en la fuerza laboral, para reforzar su crecimiento y su cohesión. En su origen, la igualdad de oportunidades se introdujo como uno de los cuatro pilares en las Directrices para el Empleo de 1998, junto con la empleabilidad, el espíritu empresarial y la adaptabilidad. Después, el Consejo aceptó la necesidad de incorporar la igualdad de oportunidades a todos los pilares de las Directrices, y se introdujo una nueva directriz sobre la inclusión de la perspectiva de género en las Directrices para el Empleo de 1999. Esto supuso un refuerzo significativo del compromiso de la Unión Europea en materia de igualdad de oportunidades. En las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki¹⁰⁶, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se singulariza como ámbito de especial atención en la reforma del mercado de trabajo.

En cuanto a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de 1999, la Comisión procedió a una evaluación detallada de los mismos con el fin de determinar en qué medida cada Estado Miembro había cubierto los objetivos establecidos en las Directrices para el Empleo. Mientras el principio de la igualdad entre hombres y mujeres se tuvo en cuenta en los planes nacionales de acción para el empleo de 1999, no todos los Estados Miembros aplicaron plenamente el principio de la «transversalidad».

En las Recomendaciones¹⁰⁷ a los Estados Miembros en materia de política de empleo, la Comisión apuntaba que se necesitan más acciones para reducir las diferencias entre hombres y mujeres frente

al empleo, el desempleo y la remuneración, corregir el desfase en la representación de mujeres y hombres en distintos sectores y empleos, y mejorar la atención a la infancia y a otras personas dependientes. El gran número de recomendaciones relativas a la equidad entre hombres y mujeres da idea de la importancia que para la Comisión tiene la igualdad de oportunidades. En particular, se subrayaron las siguientes cuestiones:

- La necesidad de examinar los sistemas impositivos y de prestaciones sociales para hacer frente a los altos niveles de desempleo.
- La importancia de explotar el potencial generador de empleo del sector de servicios.
- La necesidad de tomar medidas específicamente dirigidas a aumentar los índices de participación de los trabajadores de edad avanzada.

Los principales hitos de la aplicación de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la Estrategia Europea del Empleo en 1999 son:

a) «Transversalidad»: El fomento de la incorporación de la igualdad de oportunidades a los cuatro pilares constituyó un nuevo y fundamental elemento de las Directrices para el Empleo en 1999. De los PNA de 1999 se desprende que todos los Estados Miembros han aplicado, o declarado que van a aplicar, la «transversalidad». Muchos Estados Miembros se encuentran todavía en una fase preparatoria o temprana del proceso. En la mayoría de los casos, la aplicación de la «transversalidad» se muestra con la puesta en práctica de nuevos métodos de observación, medición, análisis y evaluación del impacto en función del género de las medidas de empleo. Por lo que respecta al primer pilar (la empleabilidad), entre los enfoques de los Estados Miembros figuran la concesión de derechos estatutarios, políticas activas del mercado de trabajo o medidas de acción positiva para garantizar la igualdad de acceso. En cuanto al segundo pilar (espíritu empresarial), la mayor parte de los Estados Miembros tomaron medidas específicas para animar a las mujeres a hacerse empresarias. En lo relativo al tercer pilar (adaptabilidad), algunos Estados Miembros mencionaron el papel y la contribución de los interlocutores sociales a la «transversalidad».

b) Desegregación del mercado de trabajo. Unos pocos Estados Miembros se centraron en reducir la diferencia debida al género en materia de desempleo, y en aumentar el índice de empleo de las mujeres. Los Estados Miembros están abordando la desegregación del mercado de trabajo mediante acciones dirigidas a estudiantes que se incorporarán al mercado de trabajo y a mujeres que ya están en él. La desegregación del mercado de trabajo se ha convertido en un objetivo fundamental de la directriz nº 20. Tres países con elevado nivel de segregación – Finlandia, Suecia y Dinamarca– han tomado medidas para mejorar la situación. Para propiciar el cambio, se ha recurrido a la diversificación de la educación, la formación y las opciones profesionales, al respaldo a las acciones positivas y a eliminar los obstáculos para el empleo de las mujeres.

c) Fomento de la reincorporación al mercado de trabajo. Por regla general, en los PNAE de 1999, las medidas de que dan cuenta los Estados Miembros respecto a esta directriz se limitan a las cuestiones de conciliación del trabajo y la vida familiar, política activa del mercado laboral y aumento del esfuerzo de formación. La directriz no se ha modificado para el año 2000, si bien se mencionan específicamente los sistemas impositivos y de prestaciones sociales que pueden resultar desincentivadores para las mujeres –como para los hombres– que quieran reincorporarse al mercado de trabajo.

d) Conciliación del trabajo y la vida familiar. El compromiso con la promoción de políticas de empleo que favorezcan la vida familiar varía mucho de unos Estados Miembros a otros. En

Suecia, cualquier trabajador que tenga niños pequeños tiene derecho a trabajar a tiempo parcial. Lo mismo está previsto en Alemania y en los Países Bajos. Se han hecho, o están previstos, importantes esfuerzos en los países que tienen carencia de infraestructuras de atención a la infancia (Alemania, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Austria, Portugal y Reino Unido). Suecia prevé disminuir los costes de la atención a la infancia. En el Reino Unido se hace mucho hincapié en los niños que aún no han alcanzado la edad de escolarización. Pocos eran los Estados Miembros que mencionaban infraestructuras de atención a las personas de edad avanzada. En todos los PNAE faltan iniciativas concretas de atención a las demás personas dependientes. La Comisión ha potenciado el debate y el intercambio de puntos de vista sobre la conciliación del trabajo y la vida familiar mediante una serie de seminarios nacionales organizados por la red europea «Familia y Trabajo» en 1999. La introducción del permiso parental no sólo está relacionada con la igualdad entre hombres y mujeres, sino también con muchas otras consideraciones, como la preservación de la vida familiar, la situación del mercado de trabajo, los índices de natalidad decrecientes y los intereses del niño. En Austria, por ejemplo, el 60% de las madres no regresan al trabajo después de su permiso final de maternidad de 18 meses. Los hombres han respondido muy bien al permiso parental en los Países Bajos, donde los trabajadores del sector público que se acogen a él siguen recibiendo sus salarios. En Noruega, Irlanda y Austria ha habido debates más amplios sobre la remuneración del trabajo asistencial, en cuanto a la equidad entre quienes trabajan fuera del hogar y quienes no lo hacen.

e) Seguridad social y sistemas impositivos desincentivadores. Aunque la legislación comunitaria sobre la igualdad ha tenido repercusiones considerables para reducir la discriminación entre mujeres y hombres en la seguridad social, los sistemas de protección social siguen basándose, con frecuencia, en esquemas masculinos y femeninos de trabajo que pueden no reflejar las realidades actuales. Esto puede tener influencias considerables sobre la igualdad de oportunidades para gozar de protección social, en la práctica, aun cuando se garantice la igualdad de trato dentro del sistema. En julio de 1999, la Comunicación de la Comisión «Una estrategia concertada para modernizar la protección social» propuso un nuevo proceso de concertación entre los Estados Miembros y la Comisión, para mejorar y modernizar los sistemas de protección social en la Unión Europea. En la Comunicación se afirma que las cuestiones de igualdad son un asunto transversal importante para esta tarea. En las conclusiones del Consejo de 17 de diciembre de 1999 se da un mandato a un grupo de funcionarios de alto nivel, de los Estados Miembros y de la Comisión, para que comiencen a trabajar sobre la base de estas propuestas, y se subraya que deben integrar la igualdad entre mujeres y hombres en todas sus actividades. En las Directrices para el Empleo de 1999 se insistía en la necesidad de hacer frente a las cuestiones impositivas y de prestaciones sociales que pueden resultar desincentivadoras para la participación de la mujer en el mercado de trabajo. La Comisión llamó la atención sobre la falta de iniciativas de los Estados Miembros al respecto, en sus Recomendaciones a los Estados Miembros en cuanto a política de empleo, de 8 de septiembre de 1999.

1.2.5 Conferencias ministeriales en apoyo de la igualdad entre hombres y mujeres ante el empleo.

Siguiendo el impulso alcanzado, se celebró en Helsinki una conferencia ministerial de la Unión Europea sobre la igualdad y el empleo, poco después del anuncio del nuevo «Paquete por el empleo» de la Comisión en otoño de 1999. Organizada con ocasión de la Presidencia finlandesa del Consejo, potenció la continuidad de los Consejos oficiosos de Belfast (1998), Innsbruck (1998) y Berlín (1999). La presencia de miembros del Parlamento Europeo y de los interlocutores sociales europeos dio todavía más relevancia al acontecimiento. En los documentos detallados de debate se apoyan las deliberaciones de Helsinki sobre la integración de la perspectiva de género y sobre las cuestiones impositivas y de seguridad social en la estrategia global por el empleo. La significativa y persistente

diferencia de retribución entre mujeres y hombres fue objeto expreso de una conferencia ministerial. En ella se abordó la cuestión de la igualdad de retribución y de la independencia económica como base de la igualdad entre hombres y mujeres. Se subrayó la necesidad de nuevas iniciativas, tanto a escala europea como nacional, relativas a la transparencia en materia de diferencias retributivas entre mujeres y hombres y a la aplicación de la legislación existente.

1.2.6. Directrices para el Empleo 2000.

Las Directrices para el Empleo 2000 tienen en cuenta los resultados del análisis de los PNAE para el empleo de 1999. En aras de la coherencia y la continuidad de los esfuerzos, y para garantizar que los Estados Miembros y los interlocutores sociales hagan plenamente realidad su compromiso con el proceso de Luxemburgo, los cambios realizados fueron mínimos. En el pilar de igualdad de oportunidades se introdujo un pequeño cambio para clarificar la directriz 22 sobre la facilitación de la reintegración al mercado de trabajo. Las Directrices para el Empleo de 2000 recibieron el visto bueno del Consejo Europeo de Helsinki el 10 de diciembre de 1999, junto con el Informe conjunto sobre el empleo. La persistencia de un considerable desfase en los índices de empleo de hombres y mujeres indica que hay bastante margen para aumentar el índice de empleo de las mujeres en la mayoría de los Estados Miembros. La experiencia de los últimos años confirma que las políticas para potenciar el empleo femenino son la clave para mejorar el índice de empleo en la Unión Europea.

El sector público, incluidos los ayuntamientos, municipios y regiones, da trabajo a un número significativo de mujeres en la Unión Europea. Un 44% de las mujeres que ejercen una profesión son empleadas del sector público, frente al 22% de los hombres. Esto quiere decir que el sector público tiene un importante cometido que desempeñar en la promoción de la igualdad de oportunidades. En 1999, la plataforma de patronos del Consejo de las Comunidades y Regiones de Europa y la Federación europea de sindicatos de los servicios públicos firmaron una declaración conjunta en la que se afirma que «la igualdad de oportunidades es una cuestión vital para el sector de los gobiernos locales y regionales, en cuanto a la composición de la fuerza laboral y el cometido de las autoridades como empleadores». En la declaración se subraya la necesidad de iniciativas para luchar contra el acoso sexual, aplicar el principio de igual remuneración por un trabajo igual y situar la igualdad de oportunidades en el centro de las medidas que se tomen para modernizar el sector público.

1.2.7. El cometido de los interlocutores sociales en el proceso de empleo.

A escala europea, los interlocutores sociales han participado en la aplicación y la evaluación del progreso realizado con las Directrices para el Empleo. Su participación en la preparación de los PNAE, aunque de muy diversas formas, ha reforzado su papel en la génesis y ejecución de las políticas laborales a escala nacional. Pese a ello, en el Informe conjunto sobre el empleo, la Comisión insiste en que sigue siendo necesario hacer más. El acuerdo marco concluido por los interlocutores sociales sobre el trabajo de duración determinada demuestra la importancia del papel que han de jugar en la Estrategia Europea del Empleo.

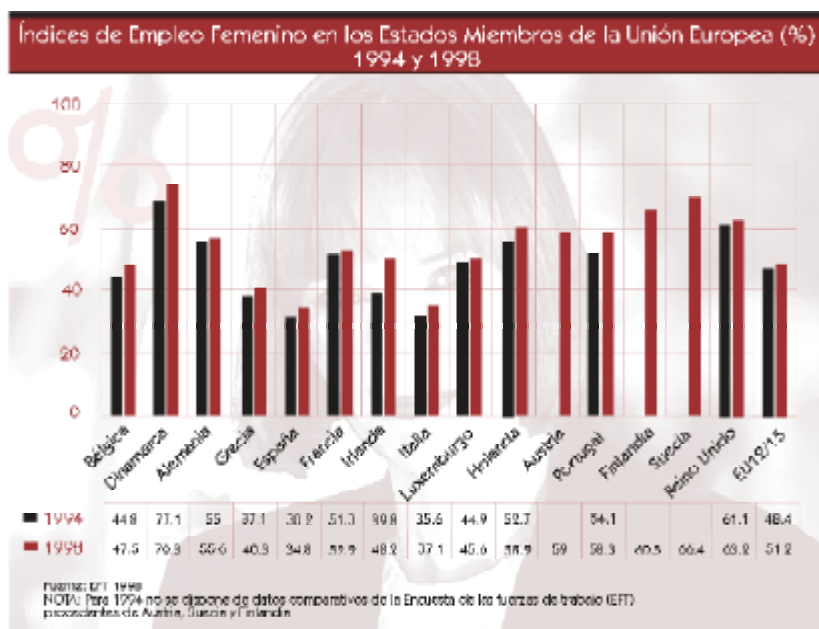
En la reunión del Comité Permanente de Empleo, el 11 de noviembre de 1999, los representantes de los trabajadores indicaron que la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres tenía que ser más concienzuda. Se ha avanzado algo en algunos comités sectoriales, como el de correos o el del sector textil.

El comité de diálogo sectorial «correos» aceptó incluir en su programa de trabajo para 2000 la publicación de un listado de buenas prácticas en materia de igualdad de oportunidades. En el sector textil y de la confección se está llevando a cabo un estudio para determinar las mejores prácticas y promover su aplicación. También los representantes del sector eléctrico, en su trabajo

conjunto, incluyeron una acción específica relativa a las implicaciones del mercado interior de la electricidad y sus repercusiones en la mujer.

1.2.8. Tendencias del empleo femenino en el periodo 1994-1998

El índice de empleo femenino aumentó significativamente entre 1994 y 1998 en Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Algunos de los Estados Miembros con un alto índice de crecimiento del empleo femenino son aquellos en los que, tradicionalmente, el nivel de empleo femenino había sido bajo. Sólo en dos Estados Miembros, Italia y España, el índice de empleo femenino era inferior al 40% en 1998.



1.3. Seguimiento de la Conferencia de Pekín

En el ámbito internacional, la Comisión ha venido realizando una contribución activa en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas sobre la mujer. En la Cuarta Conferencia mundial celebrada en Pekín del 4 al 15 de septiembre de 1995, la UE desempeñó un papel motor y ratificó la adopción de la declaración final y de la plataforma de acción, llamada desde entonces Plataforma de Pekín. Ésta hace hincapié en los derechos de las mujeres, en la noción de derechos en materia de sexualidad, en la importancia de la independencia económica de las mujeres, en la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones y en la integración de la igualdad en todas las políticas. Desde entonces, el grupo de Comisarios responsables de la igualdad de oportunidades se encarga del examen y seguimiento de la integración de esta idea en el conjunto de políticas y programas pertinentes de la Comunidad. Por impulso de este grupo, el 21 de febrero de 1996 la Comisión adoptó una comunicación sobre la integración de la igualdad de oportunidades en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias. En consecuencia, la igualdad de oportunidades se ha convertido

hoj en una acción transversal que debe ser aplicada por todos.

Del 19 al 21 de junio de 2000 se ha celebrado una nueva sesión organizada por Naciones Unidas cuyo objetivo era revisar y evaluar el progreso conseguido en la implementación de la Plataforma de Acción de Pekín, llevando por título "Mujeres 2000: igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo veintiuno, Pekín + 5". En el Acuerdo de Conclusiones de la Conferencia se han señalado doce áreas críticas sobre las que habrá de actuar para mejorar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: pobreza, educación y formación, salud, violencia, conflictos armados, economía, ámbito de decisión, mecanismos institucionales para el progreso, derechos humanos, medios de comunicación, medio ambiente, e infancia.

1.4. Las Iniciativas Comunitarias.

La Iniciativa de Empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos del período de programación 1994-1999 presentaba como objetivo del capítulo EMPLEO-NOW fomentar la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres, especialmente mediante medidas de formación y de acceso a empleos con futuro y a puestos de dirección.

Las principales acciones desarrolladas en este periodo con objeto de alcanzar este fin han sido:

- Creación de servicios de formación, orientación, asesoramiento y empleo.
- Desarrollo de materiales pedagógicos innovadores contemplados desde la perspectiva de género.
- Apoyo a la creación a escala local de pymes y de cooperativas de mujeres, cualificándolas para la autogestión.
- Concesión de ayudas a la contratación.
- Creación de servicios de cuidado de personas a fin de facilitar la participación de las mujeres con hijos u otras personas a su cargo en la formación y el empleo.
- Acciones de sensibilización dirigidas a todo tipo de entidades privadas y públicas.
- Creación de redes de cooperación entre organismos de todo signo y empresas gestionadas por mujeres.
- Comparación de experiencias resultantes de distintos proyectos, gracias a la dimensión transnacional de la Iniciativa.
- Aprovechamiento de los recursos locales, en particular en ámbitos como el turismo, la cultura, el medio ambiente y la creación de empleo en zonas rurales.

La Iniciativa Comunitaria EQUAL 2000-2006, que sustituye a las iniciativas Empleo y Adapt del período 1994-1999, tiene entre sus áreas temáticas de actuación dos específicamente dirigidas a combatir la desigualdad de oportunidades:

Area temática g): Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo.

Area temática h): Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

2. Igualdad de oportunidades y personas discapacitadas

El concepto de persona discapacitada incluye a cualquier persona con una disminución de naturaleza física, sensorial, mental, o intelectual cuya participación en términos de igualdad y eficacia equitativa con los demás ciudadanos se vea obstaculizada en cualquiera de los aspectos de la vida en comunidad.

Una persona de cada diez se ve afectada directamente en la Comunidad Europea por alguna forma de minusvalía, lo que representa alrededor de 37 millones de personas, de las cuales aproximadamente la mitad se encuentra en edad de trabajar. Diversas estimaciones oficiales indican que las personas con minusvalía sufren tasas de desempleo dos o tres veces superiores a la media y que la duración de su desempleo es más larga que la del resto de la población. Puesto que la interdependencia económica es fundamental para el ejercicio de otras libertades, esta forma de discriminación repercute seriamente sobre la calidad de vida de las personas con minusvalía. Lugares de trabajo mal adaptados, una rígida organización del trabajo, así como la persistencia de la discriminación son factores que contribuyen al desempleo de las personas con minusvalía. Son insuficientes los esfuerzos realizados por parte de los empresarios para responder positivamente a las necesidades de los trabajadores con minusvalía. A ello hay que sumar que muchas personas discapacitadas poseen un bajo nivel educativo y ocupan por tanto, empleos generalmente poco cualificados y bajamente remunerados.

A lo largo de las dos últimas décadas se ha generalizado a escala internacional la adopción de una perspectiva basada en el reconocimiento de los derechos de las personas con minusvalía. En una Resolución de las Naciones Unidas aprobada en 1975 se contenía una declaración de derechos de las personas con minusvalía, poniéndose de manifiesto que las personas con minusvalía poseen exactamente los mismos derechos humanos (y las mismas responsabilidades) que los demás ciudadanos.

El año 1981 fue designado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Año internacional de las personas con minusvalía. En 1993 la Asamblea General de la ONU aprobó las Normas estándar sobre igualdad de oportunidades para las personas con minusvalía, el mismo año vio la luz la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 y en 1995 se aprobó el programa de acción adoptado en Copenhague. Esta actividad en el plano internacional fue seguida de declaraciones y resoluciones en el seno de la Comunidad Europea:

- El 21 de diciembre de 1981¹⁰⁸ se adoptó una Resolución del Consejo relativa a la integración social de las personas con minusvalía a nivel comunitario.
- El 24 de julio de 1986¹⁰⁹ se adoptó una Recomendación del Consejo sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad, que exhortaba a los Estados Miembros "a tomar todas las medidas apropiadas para promover oportunidades justas para las personas con incapacidades en el campo del empleo y de la formación profesional", así como a emprender políticas destinadas a la eliminación de la discriminación sufrida por los trabajadores con minusvalía.
- El 30 de julio de 1996¹¹⁰ la Comisión lanzó la Comunicación sobre la igualdad de oportunidades de las personas minusválidas. Le siguió la Comunicación de la Comisión de 25 de marzo de 1997, relativa a las acciones en favor de las personas con discapacidad en el ámbito europeo.
- El 17 de junio de 1999¹¹¹ el Consejo aprobó una Resolución relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalías.

Los programas HELIOS¹¹² (1988-1992) y HELIOS II¹¹³ (1993-1996), fueron concebidos para promover una plataforma de cooperación entre los Estados Miembros y estimular los intercambios en los ámbitos de la integración económica y social, la igualdad de oportunidades y la independencia de

las personas con minusvalía a través de una serie de medios generales y específicos. El programa HELIOS ha permitido el establecimiento de redes europeas que cooperan en materia de minusvalía. Más de 800 entidades asociadas y 80 ONG europeas han colaborado lo que ha permitido debatir y clarificar conceptos fundamentales y canalizar una amplia difusión de las buenas prácticas. Sensibilizar sobre la evolución de la situación en los Estados Miembros y a escala comunitaria sigue siendo una prioridad para la Comisión, que continuará promoviendo esta orientación, especialmente a través de la organización de “jornadas informativas nacionales” en cada Estado Miembro y mediante el uso continuo de publicaciones tales como ‘Helioscope’ (publicada en once lenguas oficiales) y ‘Heliosflash’ (publicada en tres lenguas oficiales). Helioscope se caracteriza por el amplio número de artículos redactados por personas con minusvalía. ‘Helioscope’ se ha convertido en una publicación reconocida y con una gran demanda por y para las personas con minusvalía, respondiendo así a una necesidad que no sería conveniente dejar de cubrir.

En 1989 el Consejo aprobó la decisión de creación del sistema Handynet¹¹⁴ consistente en un sistema de información informatizado destinado a proporcionar información práctica sobre los problemas cotidianos de los minusválidos. En 1994¹¹⁵ se aprobó la continuación del sistema Handynet.

La nueva estrategia europea del empleo es de una importancia capital para las personas discapacitadas. La importancia concedida a las medidas preventivas a través de una identificación precoz de las necesidades individuales y de las respuestas adaptadas, puede modificar la evolución del desempleo de las personas discapacitadas. Una de las Líneas directrices para el empleo en 1999 es promover un mercado de trabajo abierto a todos. Cada Estado Miembro acordará una atención particular a las necesidades de las personas discapacitadas y elaborará políticas preventivas y activas apropiadas a fin de favorecer su integración en el mercado de trabajo. Todos los Planes de Acción Nacionales reconocen que las personas discapacitadas están enfrentadas a una situación particularmente difícil en la UE y por tanto figuran claramente dentro de sus prioridades. Las principales líneas de acción recogidas en los Planes Nacionales de Acción son:

- Mejorar las competencias de las personas discapacitadas.
- Pasar de las medidas pasivas a las medidas activas.
- Crear empleos adaptados.
- Adaptar la organización del trabajo a las capacidades de estas personas:
 - Crear un lugar de trabajo más seguro.
 - Explotar las nuevas tecnologías.
- Crear un marco de igualdad de oportunidades.
 - Medidas antidiscriminatorias.
 - Medidas positivas.

Los Fondos Estructurales, en particular el Fondo Social Europeo, desempeñan un papel capital en el esfuerzo de Europa en favor de la promoción de la igualdad de oportunidades para las personas con minusvalía. Los Marcos Comunitarios de Apoyo y los Documentos Únicos de Programación 1994-1999 incluían medidas destinadas directamente a las personas con minusvalía o que podían ser utilizadas por las mismas. La Iniciativa comunitaria de Empleo incluyó un programa específico - HORIZON- consagrado a la reintegración en el mercado de trabajo de las personas con minusvalía. Las principales acciones puestas en marcha por esta iniciativa han consistido en:

- Implantación de servicios de orientación, asesoramiento, e inserción laboral dirigidos a discapacitados físicos, psíquicos o sensoriales.
- Oferta de planes de formación con metodologías e itinerarios adaptados a las necesidades específicas de estos colectivos.
- Elaboración de estudios e investigaciones sobre la situación laboral de estos colectivos.

Acciones para el empleo

- Acciones de sensibilización e información dirigidas a empresarios, familias y público en general.
- Apoyo a la creación de empresas con el establecimiento de ayudas al autoempleo.
- Concesión de ayudas a la contratación.

La Iniciativa Comunitaria EQUAL 2000-2006 contempla como primer área temática para la presentación de proyectos “facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos”.

3. Igualdad de oportunidades y personas mayores

Otro grupo con necesidades específicas en materia de empleo es el de las personas mayores. El desafío que el envejecimiento de la población representa para la sociedad europea tiene varias dimensiones: Una de ellas es el descenso relativo de la población en edad de trabajar y el envejecimiento de la población activa. Durante los próximos 20 años se producirán cambios considerables. En el periodo entre 1995-2015 el grupo de edad comprendido entre los 20 y los 29 años se verá reducido en 11 millones de personas (una disminución de un 20%), mientras que el grupo de edad comprendido entre los 50 y 64 años aumentará en 16,5 millones de personas (más del 25%). Este hecho exige que en la gestión de los recursos humanos se preste enorme atención al aspecto de la edad, un factor que hasta ahora se había descuidado.

Algunas de las principales disposiciones dictadas hasta el momento en la materia son:

- Comunicación¹¹⁶ de la Comisión de fecha 24 de abril de 1990 sobre las personas de edad avanzada.
- Decisión del Consejo, de 26 de noviembre de 1990, relativa a las acciones comunitarias en favor de las personas de edad avanzada¹¹⁷
- Decisión¹¹⁸ 92/440/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a «la organización del Año europeo de las personas de edad avanzada y de la solidaridad entre las generaciones de 1993.
- Decisión¹¹⁹ sobre una iniciativa tecnológica comunitaria para los ancianos y personas con discapacidades (TIDE).
- Resolución¹²⁰ del Consejo de 30 de junio de 1993 sobre los regímenes de jubilación flexible.
- Comunicación¹²¹ de la Comisión, de 21 de mayo de 1999: Hacia una Europa para todas las edades - Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones.

Las medidas a adoptar para combatir este tipo de discriminación son esencialmente activas y preventivas y se refieren sobre todo al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Durante el periodo 1998-1999 la Comisión comenzó una amplia consulta, con vistas a la recepción de propuestas que, bajo el artículo 13 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, tal y como se modificó en Amsterdam, pongan de manifiesto la ilegalidad de toda discriminación en materia de empleo, incluyendo la discriminación basada en razones de edad.

En la estrategia europea de empleo, la Unión Europea se ha propuesto combatir el desempleo de los trabajadores mayores y ha invitado a los Estados Miembros a que desarrollen medidas destinadas a mantener las capacidades de la población activa, fomentando el aprendizaje a lo largo de toda la vida y los horarios de trabajo flexibles, así como revisar los esquemas de impuestos y beneficios para incrementar las posibilidades de acceder a las ofertas de trabajo y a la formación.

La magnitud de los cambios demográficos en el umbral del siglo XXI obligará a la Unión Europea a replantear y modificar prácticas e instituciones obsoletas. Una sociedad activa para todas las edades

requiere una estrategia que capacite y motive a los mayores para continuar participando en la vida laboral y social. El creciente número de personas jubiladas constituye un caudal de experiencia y talento infrautilizado. También crea nuevas necesidades que las empresas, las organizaciones públicas y las ONGs habrán de satisfacer.

La Comisión está comprometida en el estímulo del debate sobre los aspectos sociales del cambio demográfico, fomentando al mismo tiempo que una Europa para todas las Edades, un sentido de solidaridad entre las generaciones, así como equidad intergeneracional. Durante 1999, Año Internacional de las Personas de Edad, la Comisión apoyó una serie de estudios y conferencias sobre los diversos aspectos del envejecimiento activo para ayudar a los Estados Miembros en su búsqueda de buenas estrategias.

Se impone una acción política en muchas áreas y a diferentes niveles políticos. Entre las principales prioridades se cuentan el refuerzo de la capacidad de empleo de los trabajadores de edad; la revisión de las normas y prácticas de empleo para adaptar el lugar de trabajo al envejecimiento de la población y el fomento de la igualdad de oportunidades. Las empresas olvidan muchas veces la dimensión de la edad en la gestión de los recursos humanos y en la concepción de los puestos de trabajo. La tecnología moderna y la ergonomía pueden reducir la tensión y aumentar la productividad de los trabajadores mayores, compensando la decadencia física en las situaciones en las que ésta podría constituir un factor determinante. La mejora del medio de trabajo también contribuiría a fomentar una vida activa y sana durante más tiempo. A lo largo de la vida activa de los trabajadores aumenta su riesgo de marginación e incluso de exclusión del mercado de trabajo. Al final, los trabajadores mayores con frecuencia tienen la impresión de que la jubilación anticipada es la única alternativa que les queda. Para mantener un número creciente de personas de edad en la vida activa y evitar su exclusión del mercado laboral será muy importante conservar y fomentar la capacidad de empleo de estas personas. Esto implica invertir en su capacitación, motivación y movilidad.

4. Igualdad de oportunidades y minorías étnicas

El racismo está en las antípodas de todo lo que Europa representa en términos de dignidad humana, de comprensión, de respeto mutuo y de ciudadanía. Las sociedades europeas han sido siempre pluriculturales y pluriétnicas, y su diversidad es un factor positivo y una fuente de riqueza. Luchar contra el racismo va parejo a la promoción de una sociedad que anima activamente la integración y la plena participación de todos los grupos. El derecho a la igualdad y a la no discriminación es uno de los principios fundamentales y uno de los valores comunes de los procesos de integración europea.

Algunas de las principales disposiciones adoptadas en la materia son:

- Resolución¹²² del Consejo de 23 de julio de 1996, relativa al Año europeo contra el racismo: 1997.
- Informe¹²³ de la Comisión, de 3 de junio de 1999, sobre la aplicación del Año europeo contra el racismo: 1997.
- Reglamento¹²⁴ (CE) nº 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

El 25 de marzo de 1998, la Comisión presentó un plan de acción contra el racismo en el que se proponen medidas prácticas y de procedimientos para preparar el terreno a una acción futura y más ambiciosa en los ámbitos del empleo, los Fondos Estructurales, los programas de educación, formación y juventud, las acciones de información, las relaciones exteriores y las iniciativas culturales y deportivas.

Acciones para el empleo

La realidad muestra que ciertos grupos, en particular los inmigrantes y las minorías étnicas, son víctimas, de una manera desproporcionada, del paro y de una falta de oportunidades en el trabajo. La promoción activa de políticas de no discriminación aparece cada vez más, no sólo como un modo de garantizar la igualdad de oportunidades, también como una buena política de empresa. Las empresas que adoptan estrategias tendentes a favorecer la plena participación de trabajadores procedentes de entornos étnicos y culturales diversos se declaran más productivas y más abiertas a diferentes mercados.

En el periodo 1994-1999 la Iniciativa comunitaria Empleo contó con el capítulo Integra, el cual ha contribuido a la lucha contra el racismo y a la promoción de la inclusión, abordando las necesidades particulares de los grupos de inmigrantes y de minorías étnicas. La Iniciativa Comunitaria URBAN ha contribuido a este objetivo gracias a sus intervenciones en barrios marginales de grandes ciudades. Se han tratado a la vez acciones de responsabilización, concebidas para facilitar la integración de los inmigrantes y de las minorías étnicas sobre el mercado de trabajo, y medidas que han apoyado la acción social de calle, disminuyendo las tensiones sociales en los sectores desfavorecidos.

Entre las acciones desarrolladas bajo el auspicio de la Iniciativa Empleo-Integra cabe destacar:

- Implantación de servicios de orientación, asesoramiento y empleo, dirigidos a colectivos desfavorecidos, tales como inmigrantes, personas de raza gitana o de otras etnias, desempleados de barrios marginales, etc.
- Oferta de planes de formación flexibles y adaptados a las necesidades específicas de estos colectivos con riesgo de exclusión, aprovechando los recursos endógenos y promocionando los nuevos yacimientos de empleo.
- Diseño de Planes Integrales de Inserción, proponiendo al individuo que participe en un proyecto que actuará en todos los planos de su vida, incluyendo los enfoques terapéutico, familiar, social y laboral.
- Concesión de ayudas al autoempleo o a la contratación de estos colectivos.
- Creación de empresas de inserción.
- Tratamiento individualizado de los beneficiarios.
- Elaboración de sistemas de simulación empresarial.

La nueva iniciativa EQUAL 2000-2006 seguirá apoyando proyectos globales que trabajen en la lucha contra la discriminación en el mercado laboral comprendido el racismo. Concretamente incluye un área temática de intervención consagrada a "combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo".



Acciones para el empleo



Ayudas a las pymes para la creación de empleo

1 1

De muy diversa naturaleza son las intervenciones que, desde el ámbito comunitario, se promueven en relación a las pymes a fin de incidir en la generación de empleo. Algunas de las principales líneas desarrolladas son:

- Ayudas financieras a las pymes de carácter innovador y generadoras de empleo.
- Aplicación de un tipo reducido de IVA a los servicios de gran intensidad de mano de obra.
- Combatir el trabajo no declarado.

1. Ayuda financiera a las pymes de carácter innovador y generadoras de empleo

Consciente del potencial de empleo que encierran las pequeñas y medianas empresas de elevado crecimiento, en particular en los sectores que explotan la tecnología punta, el Consejo CE dictó la decisión 98/347/CE de 19 de mayo de 1998¹²⁵, sobre medidas de ayuda financiera a las pymes¹²⁶ de carácter innovador¹²⁷ y generadoras de empleo. El objeto principal de esta decisión es mejorar el acceso de las pymes a los medios de financiación para facilitar de ese modo su establecimiento y desarrollo.

El programa de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas de carácter innovador y creadoras de empleo se compone de tres mecanismos financieros complementarios:

- un mecanismo de capital riesgo (Programa MET).
- un mecanismo de contribuciones financieras destinado a estimular la creación de empresas conjuntas transnacionales entre pymes en la Unión Europea; (Joint European Ventures).
- un mecanismo de garantía (Mecanismo Garantía PYME).

La «ayuda para el lanzamiento de empresas» del Mecanismo Europeo para la Tecnología (MET) se centra en las pymes en fase de creación o de lanzamiento en las que la inversión implica mayor riesgo. MET-Lanzamiento Empresas, que está administrado por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), encargado de seleccionar, realizar y administrar las inversiones, está concebido como un mecanismo a largo plazo que efectuará inversiones en fondos de capital riesgo entre 5 y 12 años vista en sectores específicos: tecnologías de la comunicación y de la información, asistencia sanitaria, biotecnologías, etc.

El mecanismo para la creación de nuevas empresas conjuntas transnacionales en la Unión Europea (Joint European Ventures - JEV) aportará contribuciones financieras a las pymes que deseen crear empresas de este tipo. La contribución máxima será de 100.000 euros por proyecto y puede cubrir:

- hasta el 50% de los gastos subvencionables (con un máximo de 50.000 euros), en particular los dedicados a la realización de estudios de mercado, la elaboración de planes de empresa, la realización de estudios de impacto medioambiental y la elaboración de los documentos jurídicos;
- hasta el 10% del importe total de la inversión realizada en activos fijos.

La asignación de fondos se realizará a través de una red de intermediarios financieros de los Estados Miembros, bajo la responsabilidad general de los servicios de la Comisión.

El mecanismo Garantía PYME tiene por objeto aumentar el número de préstamos a disposición de

las pequeñas empresas o de reciente creación mediante un acuerdo de reparto de los riesgos con sistemas nacionales de garantía, sistemas de garantía recíproca o de otras instituciones pertinentes, como el BEI. La dotación presupuestaria cubre todos los costes del mecanismo, que será administrado por el FEI. Las garantías son parciales y se emitirán siempre en el marco de un reparto de los riesgos entre el FEI y la institución financiera intermediaria de que se trate.

Para el periodo 1998-2000, la iniciativa ha dispuesto de un presupuesto de 420 millones de euros repartidos entre los tres mecanismos. La Comisión informa anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución del programa y presentará una evaluación del funcionamiento de los diferentes mecanismos en el año 2002.

El 12 de mayo de 2000 la Comisión lanzó el "Informe sobre la Iniciativa para el crecimiento y el empleo - Medidas de ayuda financiera a las pymes de carácter innovador y generadoras de empleo"¹²⁸. Se trata del primer informe anual presentado por la Comisión sobre la repercusión que los tres mecanismos financieros puestos en marcha con motivo de la Decisión 98/347/CE ha supuesto en las posibilidades de financiación de las pyme y los efectos inmediatos en la creación de empleo.

Plan de ayuda inicial del MET. Como quedó patente en las cumbres de Luxemburgo y Cardiff, el capital riesgo resulta esencial para la financiación de las empresas de crecimiento rápido, especialmente las de las industrias de alta tecnología y las basadas en el conocimiento. La experiencia estadounidense demuestra que estas empresas constituyen uno de los factores clave para el aumento de la productividad y el apoyo al crecimiento, factores que conducen a la creación de empleo¹²⁹, ya que el crecimiento del número de asalariados de las empresas respaldadas por capital riesgo triplicó al del resto de empresas. En Alemania, el índice medio de crecimiento del empleo en las empresas respaldadas por capital riesgo fue del 40% anual, lo que supuso la creación de 21.000 nuevos empleos. En Francia, el índice de crecimiento del empleo de las empresas que utilizaron este mecanismo fue del 47%. En este caso se crearon 3.600 puestos de trabajo.

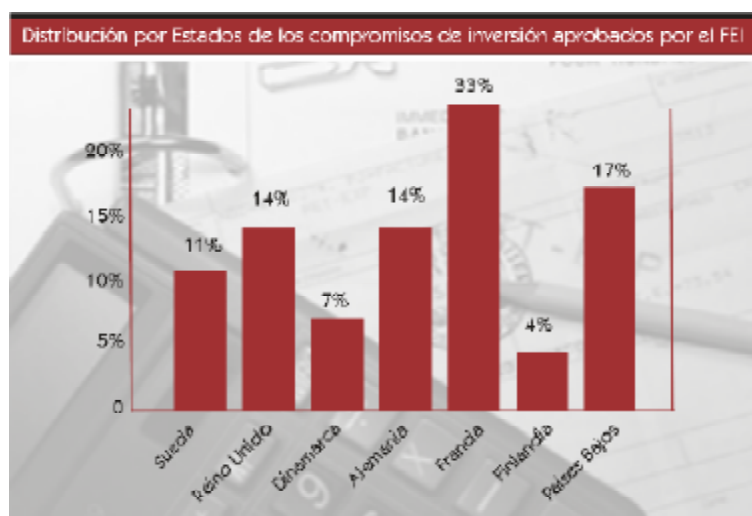
En cuanto al capital riesgo europeo, durante los últimos cinco años se ha producido un crecimiento rápido, aunque Europa sigue considerablemente por detrás de los Estados Unidos y no presta tanta asistencia como este país a las empresas jóvenes e innovadoras. En 1998 se invirtieron en Europa unos siete millardos de euros¹³⁰ en capital riesgo, mientras que en los EE.UU. se invirtieron doce millardos de euros. Además, en Europa sólo 1,6 millardos de euros se invirtieron en empresas que se encontraban en su fase inicial, mientras que en EE.UU. la cantidad invertida fue de 4,5 millardos de euros. Este punto débil se atacará por medio del Plan de ayuda inicial del MET, que se ha creado con el fin de reforzar la disponibilidad de financiación para empresas en fases iniciales mediante la inversión en fondos especializados de capital riesgo.

En comparación con otras actividades del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la política de inversiones del Plan de ayuda inicial del MET se orienta a fondos de capital de mayor riesgo. El objetivo del Plan de ayuda inicial del MET es aumentar las posibilidades de acceso a capital riesgo que tienen las pymes innovadoras durante su establecimiento y su fase de desarrollo inicial. El Plan está dirigido por el FEI, que invierte en fondos especializados de capital riesgo, en particular fondos pequeños o de nueva creación, fondos de alcance regional o fondos destinados a sectores o tecnologías específicos y fondos que financien la explotación de los resultados de la investigación y desarrollo (I+D). Las inversiones se realizan en las mismas condiciones que las de los otros participantes en el capital y representarán entre el 10% y el 25% del capital total del fondo de capital riesgo, hasta un máximo de 10 millones de euros. Para examinar las propuestas de inversión, el FEI tiene en cuenta diversos criterios, como las dimensiones del fondo en cuestión, el nivel de participación del sector privado, la estrategia de inversión, el mercado destinatario, la celebración de contratos, las condiciones previstas, el índice de rentabilidad prevista,

Acciones para el empleo

el equipo de gestión que trabajará en el proyecto y hasta qué punto se puede esperar que la inversión inicial del MET tenga un efecto catalizador en la obtención de fondos. Una vez aprobadas por la Comisión las propuestas de inversión, el FEI firma contratos con los gestores de los fondos y demás inversores. A continuación, los fondos de capital riesgo recibirán el primer tramo del Plan de ayuda inicial del MET, con lo que darán comienzo las inversiones.

Desde la aprobación de esta línea financiera la Comisión ha aprobado compromisos de inversión de nueve fondos seleccionados por el FEI, por un total de 54 millones de euros. Se espera que en conjunto obtengan un fondo de capitales total de 306 millones de euros. En el gráfico se refleja la distribución por países de los compromisos aprobados.



NOTA: Datos relativos al período 1/01/1998 a 31/04/2000

Se han contraído y aceptado compromisos jurídicos para siete de esos fondos, por un total de 38 millones de euros, lo que significa que los fondos obtenidos ascenderán, en total, a 189 millones de euros. Obsérvese que aún no se han aprobado compromisos en España. No obstante el FEI está examinando 13 propuestas más y espera contar con un total de 25-30 fondos de capital riesgo de los 15 Estados Miembros. El número de pymes beneficiarias hasta la fecha de una inversión de los fondos participantes en el programa de ayuda inicial MET asciende a 49, con una inversión total de 20,2 millones de euros. En cuanto a las previsiones sobre creación de empleo, se espera que en agosto de 2000 se disponga de información detallada sobre las perspectivas existentes, cuando el FEI haya recibido de las pymes los primeros cuestionarios anuales¹³¹.

Empresa conjunta europea (JEV). Con la realización del mercado interior y de la Unión Monetaria Europea se ha creado el entorno económico adecuado para la cooperación entre empresas, asegurando un crecimiento sostenible y la creación de empleo en la Unión Europea. El desarrollo de nuevos puntos de venta en otros Estados Miembros, tanto por medio de la exportación como invirtiendo directamente en la producción in situ, ofrece a las empresas la posibilidad de una elección estratégica y activa. Aunque las encuestas muestran el interés de las pymes por cooperar con pymes de otros Estados europeos, también señalan que han de superar diversos obstáculos antes de establecer una empresa conjunta. Deben enfrentarse con los problemas derivados del acceso a un mercado extranjero en el que la cultura, las tradiciones y el marco reglamentario y financiero pueden

ser muy diferentes de los suyos. Además, no es habitual que una pyme disponga de suficiente personal con un conocimiento adecuado de lenguas extranjeras en el inicio de la fase de internacionalización. Por último las pymes han de buscar recursos financieros suficientes para poner en marcha sus proyectos. Debido a estas barreras, el número de empresas conjuntas transnacionales creadas por pymes es muy bajo.

El programa JEV se creó para buscar soluciones a estos problemas y ayudar a las pymes a crear empresas conjuntas transnacionales dentro de la UE. El objetivo de la aportación comunitaria es cubrir algunos de los gastos relativos a la creación de una empresa conjunta. El importe (máximo cien mil euros por proyecto) y las condiciones de la aportación son los siguientes: La primera parte de la aportación cubrirá hasta un 50% de los gastos subvencionables en forma de anticipo reintegrable, con un tope máximo de 50 000 euros. Los gastos subvencionables son los relacionados con la concepción y creación de una empresa conjunta transnacional formada por pymes europeas. Ello incluirá los gastos de estudios de mercado, preparación del marco legal y plan comercial, análisis del impacto medioambiental, y cualquier otro gasto que sea fundamental para la creación de la empresa conjunta. La segunda parte de la aportación cubrirá hasta un 10% del importe total de la inversión realizada. Los socios de la empresa conjunta deberán ser pymes. El concepto de «empresa conjunta» debe interpretarse en sentido extenso, es decir, cualquier forma de consorcio, sociedad colectiva o empresa conjunta de tipo industrial, de servicios, comercial o artesanal que se lleve a cabo entre un mínimo de dos pymes o empresarios de Estados Miembros diferentes. Deberá estar relacionada con la creación de nuevas actividades económicas que precisen inversión y puedan crear empleo en la Unión Europea. Ninguno de los socios deberá poseer más del 75% del capital común de la empresa conjunta. Las contribuciones para los trabajos preparatorios y la inversión facilitan a las empresas conjuntas el acceso a la financiación. Esta es la principal razón de que el programa JEV se ejecute a través de una red de intermediarios financieros (IF).

La red de intermediarios financieros constituye el vínculo entre la Comisión Europea y las pymes. Las pymes que deseen presentar una solicitud con arreglo a este programa deberán ponerse en contacto con uno de los intermediarios financieros de la red JEV. Dicho intermediario se encargará de evaluar la solicitud. Los expedientes que pasen con éxito esta evaluación serán remitidos a la Comisión, que se encargará de comprobar la idoneidad de la solicitud en relación con los objetivos del programa, fijándose especialmente en la viabilidad del proyecto y en sus repercusiones en el empleo. Tras una convocatoria de manifestaciones de interés, a 31 de diciembre de 1999 la red está compuesta por 83 intermediarios financieros (bancos y fondos de capital riesgo) y cuenta con más de 10.000 oficinas repartidas por los Estados Miembros. Estas entidades han firmado un acuerdo marco con la Comisión. En España existen en la actualidad doce intermediarios¹³².

Si bien aún es muy pronto para hacer previsiones sobre la creación de empleo se prevé que en esta primera fase se pueden crear alrededor de 788 puestos de trabajo (una media de 15 empleos por proyecto). El nivel de actividad del JEV durante 1999 muestra cómo crece el interés de las pymes por este programa. Se prevé que a finales de 2000 se habrán presentado alrededor de 250 propuestas.

Mecanismo de Garantía Pyme. Las dificultades relacionadas con la financiación constituyen las principales barreras que se han de superar para el desarrollo de las pymes. La reticencia de los bancos a conceder créditos a las empresas a menos que dispongan de un aval es un problema clave, pues las pymes no siempre pueden presentar las garantías exigidas. La situación es particularmente difícil en la fase de lanzamiento, cuando las empresas aún no disponen de antecedentes demostrados. A menudo les resulta imposible conseguir los fondos que precisan para que el negocio sea floreciente, lo que puede mermar su capacidad de crecimiento y de enfrentarse a los mercados mundiales. La disponibilidad de garantías adecuadas puede, pues, tener

Acciones para el empleo

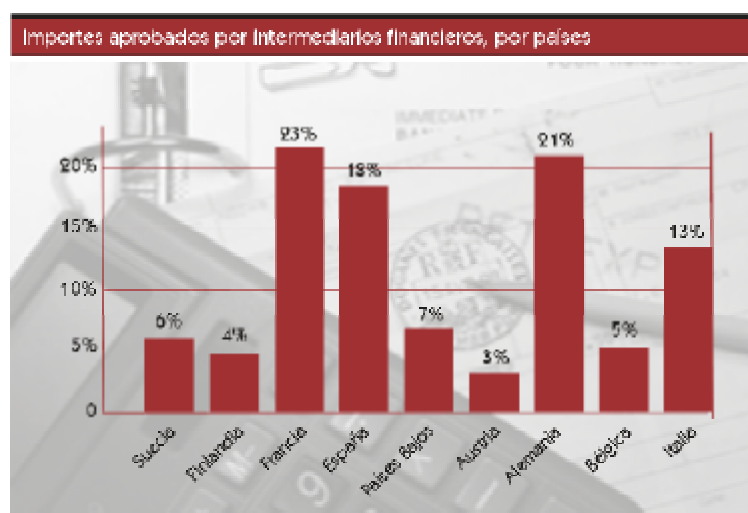
consecuencias importantes en su capacidad de acceder a los fondos necesarios. En los Estados Miembros, los sistemas de garantía crediticia han demostrado sus efectos positivos en las pymes y la creación de empleo. En general, se consideran más eficaces que las bonificaciones de intereses. El objetivo de este mecanismo es fomentar la creación de empleo respaldando la actividad inversora de las pymes de carácter innovador de la Unión Europea mediante una mayor disponibilidad de financiación de créditos. Esto se consigue aumentando la capacidad de los sistemas de garantías que funcionan en los Estados Miembros y se refiere tanto a las carteras existentes como a las nuevas. Facilita un mayor volumen de garantías dentro de los programas de garantía ya existentes de los intermediarios financieros, el acceso a financiación para un mayor número de pequeñas empresas y una mayor variedad de inversiones y garantías para los préstamos de riesgo más elevado.

El Fondo Europeo de Inversiones (FEI) administra el Mecanismo de garantía PYME en régimen de fideicomiso, que cubre las pérdidas de las garantías hasta un tope previamente establecido. Por lo tanto, el coste del mecanismo no puede superar las asignaciones presupuestarias de la línea comunitaria disponibles para el FEI.

Las garantías emitidas por el FEI son parciales. Existe siempre un acuerdo de riesgo compartido entre el FEI y el intermediario financiero. Después de que las autoridades nacionales y el FEI realicen una consulta inicial, éste recibe propuestas de intermediarios financieros, preselecciona las que considera más adecuadas y las presenta a la Comisión para que las apruebe. Para seleccionar a los intermediarios se tienen en cuenta:

- las consecuencias sobre el volumen de préstamos otorgados a las pymes,
- las consecuencias sobre el acceso de pymes a los préstamos,
- las consecuencias sobre el riesgo que el intermediario asume en relación con préstamos otorgados a las pymes.

También se considera la necesidad de mantener un equilibrio geográfico en la Unión Europea. Los criterios financieros que establezcan la idoneidad de los préstamos concedidos a pymes para ser incluidos en el mecanismo de garantías se determinarán de forma individual para cada intermediario, atendiendo a las características de los sistemas de garantía que ya gestione, procurando abarcar al mayor número posible de pymes.



Además, el Mecanismo de garantía PYME concede una gran importancia a los préstamos otorgados para la financiación de activos inmateriales de las pymes y da prioridad a las empresas con un máximo de 100 asalariados. Las empresas pueden solicitar garantías de uno de los IF seleccionados.

Desde 1998, los servicios de la Comisión han aprobado compromisos con quince IF seleccionados por el FEI, por un total de 90 millones de euros. En el gráfico se muestra el desglose de los importes aprobados por intermediario financiero, por países.

El FEI ha firmado contratos con los quince IF. La correspondiente cartera de garantía del FEI con cargo al Mecanismo se eleva a 1.238 millones de euros. El único intermediario financiero existente en la actualidad en España es CERSA¹³³.

Hasta el 30 de septiembre de 1999, el número total de pymes que han disfrutado de una garantía con cargo a este Mecanismo asciende a 7.223. De ellos, 3.472 son pymes en fase de lanzamiento creadas entre 1998 y 1999. En cuanto a la creación de empleo las 7.223 PYME han declarado que tienen 32.869 asalariados. Se espera que el número total de puestos de trabajo un año después de la firma del contrato de préstamo sea de 34.319, lo que supone un aumento de 1.450 asalariados. Transcurrido otro año más, se calcula que ascenderá a 36.988, lo que supone un aumento de 2.669 asalariados más. Esto significaría un incremento general del 13% a lo largo de dos años.

2. Aplicación de un tipo reducido de IVA a los servicios de gran intensidad de mano de obra.

Según la Comisión, la imposición elevada del trabajo incide negativamente en la situación del empleo y en el crecimiento europeo. Desde hace quince años no deja de aumentar la carga impositiva del trabajo por cuenta ajena. Esta carga afecta cada vez más a los trabajadores menos cualificados y menos móviles. Para corregir esta tendencia, el 22 de octubre de 1999 el Consejo adoptó la Directiva 1999/85/CE por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE¹³⁴ sobre la posibilidad de aplicar con carácter experimental un tipo de IVA reducido a los servicios de alto contenido de mano de obra. El apartado 6 del artículo 28 de la Directiva 77/388 permitía al Consejo autorizar a un Estado Miembro a aplicar un tipo reducido de IVA a algunos servicios de gran intensidad de mano de obra. Se trata de una experiencia limitada a un período máximo de tres años, del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2002. Nueve Estados Miembros han presentado una solicitud de autorización para aplicar excepcionalmente este tipo reducido de IVA a determinados servicios. Han de ser además servicios que no supongan un peligro para el buen funcionamiento del mercado interior y la neutralidad fiscal. La Decisión de 28 de febrero de 2000¹³⁵ enumera las autorizaciones concedidas a cada Estado Miembro. Concretamente, en el caso de España se concede un tipo especial impositivo para servicios de albañilería (que tengan por objeto la reparación de viviendas particulares, excluidos los materiales cuando constituyan una parte significativa del valor del servicio suministrado) y peluquería.

En las Directrices para el empleo en 1999¹³⁶, dentro del pilar dirigido al fomento del espíritu de empresa, se recogía como directriz nº 15 que cada Estado Miembro estudiaría, sin obligación, la conveniencia de reducir el porcentaje del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en los servicios con gran intensidad de mano de obra en los que no incida la competencia transfronteriza. El Informe conjunto sobre el empleo de 1999, presentado ante el Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999, revela que tan sólo los Países Bajos, Francia, Finlandia e Italia pusieron en funcionamiento programas de reducción de IVA. A la vista de la escasa acogida que esta directriz tuvo en los Planes de Acción Nacionales para el Empleo de 1999 de los distintos Estados Miembros, el Consejo, a instancia de la Comisión, decidió suprimirla de las Directrices para el empleo del año 2000¹³⁷.

3. Combatir el trabajo no declarado.

Con objeto de abrir un debate sobre las causas del trabajo no declarado y sobre las posibilidades de lucha contra este fenómeno en el marco de la Estrategia Europea del Empleo, la Comisión elaboró la Comunicación sobre el trabajo no declarado¹³⁸. Según la Comisión se trata éste de un problema “de interés común” que afecta a todos los Estados Miembros. Ello legitima a la Comisión, en virtud del artículo 129 del Tratado de Amsterdam a investigar y promover planteamientos innovadores en la materia. Por «trabajo no declarado» se entiende «cualquier actividad retribuida que es legal en cuanto a su naturaleza pero que no se declara a las autoridades públicas, si bien deben tenerse en cuenta las diferencias de los sistemas jurídicos de los Estados Miembros. Aplicando esta definición, quedarían excluidas las actividades delictivas y el trabajo cuya declaración no es obligatoria». Por definición, resulta difícil determinar la importancia del trabajo no declarado. Según las hipótesis, la economía sumergida parece representar entre el 7 y el 16 % del producto interior bruto (PIB) de la Unión Europea, es decir, entre el 7 y el 19 % del volumen total de empleo declarado. El alcance y la amplitud del trabajo no declarado varían según las características institucionales de las economías de los Estados Miembros, sobre todo según:

- la importancia de las cargas fiscales y sociales,
- la magnitud de los gastos generales y la lentitud de los procedimientos administrativos,
- la inadaptación de la legislación a las nuevas formas de trabajo,
- las estructuras industriales locales basadas en una multitud de pequeñas empresas,
- la baja competitividad de empresas de sectores en declive con fuerte intensidad de mano de obra poco cualificada,
- la aceptación cultural de la economía sumergida,
- la existencia de oportunidades fáciles.

La Comunicación sobre el trabajo no declarado identifica cuatro grandes grupos de trabajadores no declarados:

- personas con un segundo trabajo o múltiples trabajos;
- personas «económicamente inactivas»: estudiantes, amas de casa, personas en jubilación anticipada;
- desempleados;
- inmigrantes clandestinos.

El trabajo no declarado se detecta sobre todo en los sectores que utilizan mucha mano de obra:

- los sectores tradicionales como la agricultura, la construcción, el comercio al por menor, la restauración y los servicios domésticos;
- las manufacturas y los servicios empresariales cuya competitividad depende esencialmente de los costes;
- los sectores innovadores que utilizan medios de comunicación informáticos.

El trabajo no declarado puede tener una incidencia considerable en las finanzas públicas por las pérdidas que implica en términos de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales. Esta situación crea un círculo vicioso en la medida en que el Estado aumenta los impuestos para seguir garantizando los servicios públicos, favoreciendo de este modo el trabajo no declarado. Las incidencias individuales también son importantes. En materia de cobertura social, las implicaciones varían en función de los Estados Miembros y de las situaciones individuales. En cualquier caso, resulta evidente que los trabajadores no declarados no tienen subsidio de paro ni seguro de accidentes laborales. Los trabajadores no declarados que oficialmente son personas inactivas se ven privados de todos los

beneficios derivados del trabajo con un contrato formal, como la posibilidad de formación, un perfil específico de carrera, aumentos salariales o el sentido de pertenencia a la empresa. Asimismo, estas personas presentan dificultades para obtener otro tipo de trabajo.

Para luchar eficazmente contra el trabajo no declarado, hay que establecer una estrategia global definida. Debe crearse un conjunto de medidas intentando que dichas medidas interactúen y que otras actividades políticas no las contrarresten. Los Estados Miembros han puesto en práctica algunas medidas adaptadas a sus situaciones particulares. Algunos han centrado sus iniciativas en el trabajo no declarado que adopta la forma de segundo empleo, mientras que otros Estados han dado preferencia a la forma «más industrializada» del trabajo no declarado. No obstante, hay que tener en cuenta que algunas iniciativas emprendidas en otros sentidos han tenido efectos secundarios positivos sobre el trabajo no declarado. Forzosamente, las medidas que se han de poner en práctica no serán las mismas en todos los Estados Miembros. La aplicación de varias de las directrices para el empleo en 1998 -como las referidas al desarrollo del espíritu emprendedor y al fomento de la adaptabilidad- ayudará a reducir el trabajo no declarado.

El 22 de abril de 1999 el Consejo adoptó una Resolución relativa a un código de conducta en el ámbito de la cooperación entre las autoridades de los Estados Miembros en materia de lucha contra el uso indebido de prestaciones de la seguridad social y el fraude en las cotizaciones a nivel transnacional y contra el trabajo no declarado y el trabajo temporal transfronterizo¹³⁹. A fin de luchar contra el trabajo no declarado y el fraude en las prestaciones y cotizaciones de seguridad social, los Estados Miembros decidieron desarrollar la cooperación y la asistencia administrativa. Esta cooperación se caracteriza por:

- la comunicación directa entre los organismos competentes;
- la designación de centros nacionales de enlace en los Estados Miembros a efectos de facilitar la cooperación, y su notificación a los demás Estados Miembros y a la Comisión;
- la transmisión de las solicitudes de cooperación al organismo competente de un Estado Miembro;
- la prestación de asistencia administrativa mutua entre los organismos competentes (suministro de información y transmisión de documentos).

4. La incidencia en el empleo de la decisión de suprimir las ventas libres de impuestos para los viajeros intracomunitarios.

Se trata ésta de una línea de intervención netamente diferente de las expuestas con anterioridad, ya que obedece a la necesidad de evitar las consecuencias negativas que, sobre el empleo, puede provocar la aplicación de otras políticas de la Comunidad. El 9 de marzo de 1999 se presentó la Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la incidencia en el empleo de la decisión de suprimir las ventas libres de impuestos para los viajeros intracomunitarios. Las soluciones propuestas por la Comisión en esta comunicación se inscriben en el marco general de una política europea para el empleo. En efecto, la propia existencia del régimen de ventas libres de impuestos tiene repercusiones en el conjunto de la economía en la medida en que falsea la competencia. En realidad, las iniciativas adoptadas por la Unión Europea en relación con el régimen de ventas libres de impuestos son la prueba de su voluntad de recurrir a la coordinación de las políticas fiscales para combatir la competencia fiscal nociva que, al adoptar la forma de subvenciones disfrazadas, tiene efectos en el coste de la mano de obra y frena la creación de empleo.

La creación del Mercado Único implicaba la eliminación de las fronteras fiscales. A corto plazo, algunos sectores podían sufrir las consecuencias de la eliminación de dichas fronteras. El Consejo instauró un régimen transitorio que expiró el 30 de junio de 1999, por el que se permitía a las tiendas libres de impuestos seguir vendiendo bienes con la posibilidad de aplicar una exención del

IVA. En el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998, se invitó a la Comisión a que investigara sobre los problemas de empleo que podrían derivarse de la supresión de las ventas libres de impuestos y a abordar, sobre la base de propuestas de la Comisión, las posibilidades de solucionar estos problemas, inclusive mediante la prórroga limitada de las disposiciones transitorias. Los precios libres de impuestos son a menudo superiores a los practicados por los minoristas normales por cuanto la exención fiscal concedida a los concesionarios de las tiendas libres de impuestos les permite fijar márgenes de beneficios más elevados que los aplicados generalmente en el comercio al por menor. La exención fiscal subvenciona en realidad los beneficios de los vendedores de tiendas libres de impuestos. Además, las ventas libres de impuestos están sujetas a límites en términos de valor o cantidad y los bienes que cuestan más de 90 euros no pueden venderse libres de impuestos. Desde 1991 hay una progresión de las ventas a escala intracomunitaria que muestra claramente que durante el período transitorio concedido a los concesionarios de tiendas libres de impuestos el sector ha intensificado su actividad en vez de prepararse progresivamente para la abolición, que era el objetivo del período transitorio. Sobre la base de las cifras de 1996 establecidas por el propio sector, el sector libre de impuestos emplea a 140.000 personas en total, incluidos 100.000 empleos vinculados a las actividades libres de impuestos intracomunitarias.

Dos fuentes permiten medir la incidencia en el empleo de las decisiones unánimes del Consejo - de 1991 y 1992 - de suprimir el 30 de junio de 1999 las ventas libre de impuestos comunitarias:

- En opinión del sector: la supresión de las ventas libres de impuestos pone directamente en peligro 50.000 empleos e indirectamente, 140.000. Esta evolución responde a la disminución del volumen de negocios y de los beneficios.
- Según los estudios realizados por los Estados Miembros: la supresión tan sólo debería tener una incidencia específica y local en el empleo, principalmente en el sector marítimo. El empleo en el sector de las ventas libres de impuestos está directamente vinculado al sector de los transportes. La mayoría de la gente viaja por necesidad¹⁴⁰, de manera que la creciente demanda de servicios de transporte no debería verse seriamente afectada por la supresión de las ventas libres de impuestos.

Desde el punto de vista de los ingresos fiscales, según los cálculos efectuados por la Comisión en 1996, el régimen de ventas libres de impuestos podría haber representado para los Estados Miembros una pérdida de ingresos fiscales de un importe que alcanza los 2.000 millones de euros. Los ingresos fiscales procedentes de la supresión de las ventas libres de impuestos podrían utilizarse para apoyar el empleo, o incluso para sanear la Hacienda Pública. Corresponde a cada Estado Miembro decidir cómo va a utilizar estos fondos logrados mediante la abolición de la exención fiscal actual.

De otra parte, la prórroga del período transitorio, que permitiría extender más allá del 30 de junio de 1999 las ventas libres de impuestos intracomunitarias, podría haber adoptado varias formas, examinadas por la Comisión en este documento:

- Prórroga temporalmente limitada.
- Prórroga limitada tanto temporalmente como a determinados sectores (por ejemplo, los transbordadores).
- Progresiva introducción de los impuestos especiales (sobre los alcoholes y los tabacos) y aplicación inmediata del IVA. Se trataría en tal caso de disociar el IVA de los impuestos especiales, estableciendo la aplicación del IVA a partir del primero de julio de 1999 y un escalonamiento gradual de la aplicación de los impuestos especiales hasta el nivel europeo medio. Entre el momento en que se alcance ese nivel y una fecha posterior se procedería a la armonización de los impuestos especiales o, en su defecto, cada Estado Miembro los situaría a su nivel nacional.

En conclusión, la Comisión consideró que una prórroga, más allá del 30 de junio de 1999, de las disposiciones sobre ventas libres de impuestos no habría solucionado de forma eficaz los problemas de empleo, de naturaleza limitada y específica, identificados por la Comisión. Sería un instrumento de alcance excesivo y muy costoso, habida cuenta del limitado impacto de la supresión de las ventas intracomunitarias libres de impuestos en el empleo. Por otra parte, la experiencia demuestra que el mantenimiento de las medidas de adaptación relativas a este tipo de ventas no ha animado a los operadores a prepararse para la nueva situación impositiva.

El análisis llevado a cabo por la Comisión sobre la base de los elementos de información disponibles indica que la supresión del régimen de ventas libres de impuestos no tendría ninguna incidencia microeconómica o macroeconómica. La Comunidad debe actuar de una manera coherente para combatir cualquier problema local, regional o social constatado por los Estados Miembros. Los fondos estructurales, los fondos de cohesión y las ayudas estatales podrían resultar instrumentos útiles. En el caso de que los instrumentos mencionados no parecieran suficientes, podría recurrirse, si así lo decidiera el Consejo, a un nuevo instrumento distinto que proporcionara una asistencia específica y selectiva. Dicho instrumento podría tener como objetivos:

- Proporcionar una asistencia específica y selectiva a las zonas especialmente dependientes de las ventas libres de impuestos, en términos de empleo y rentas.
- Contribuir a la reconversión de las empresas más afectadas del sector con vistas al mantenimiento del empleo a través de la diversificación de actividades (y la creación de empleos sustitutivos).

Anexo 1: Notas

¹ COM (96) 109 final.

² Del inglés, «leakage effect».

³ La Comunicación sobre Directrices para los programas de los Fondos Estructurales del período 2000-2006 apunta las claves para las intervenciones en el marco de la Estrategia Europea del Empleo. Puede encontrarse en el DO C267 de 22.09.1999.

⁴ El Consejo Europeo de Sta. Mª da Feira, de 21.06.2000 confirma la “estrategia de Lisboa”, según la cual el refuerzo del empleo pasa por preparar una economía basada en el conocimiento, la modernización del modelo social europeo y la aplicación de medidas económicas sólidas.

⁵ Abundan también los buenos ejemplos en la iniciativa comunitaria LEADER, en la que la mayor parte de los grupos de actuación local apoyan proyectos para mejorar la elaboración y la venta de productos regionales típicos.

⁶ Ya en 1988, la Comunicación de la Comisión sobre el futuro del mundo rural destacaba el interés de reforzar la protección del medio ambiente. En las zonas rurales, el constante aumento de la demanda de productos agrícolas «naturales», del turismo «verde» y de espacios naturales y paisajes bien conservados abre nuevas perspectivas regionales. Junto a ellas, existen otras actividades económicas ligadas a un entorno «limpio» (como, por ejemplo, la investigación tecnológica) que también pueden contribuir considerablemente a diversificar las rentas y, de este modo, a evitar el éxodo de la población rural.

⁷ En este objetivo nº 3 se funden los objetivos 3 y 4 del período de programación 1994-1999.

⁸ Publicado en DOCE L161 de 26 de junio de 1999.

⁹ Las Orientaciones para los Programas Operativos sobre «Adaptación de los Trabajadores a las Transformaciones Industriales» - ADAPT – fueron publicadas en el DO C 180 de 01.07.1994.

¹⁰ Las Orientaciones a los Programas Operativos sobre «Empleo y desarrollo de los recursos humanos» fueron publicadas en el DO C180 de 01.07.1994.

¹¹ Las Orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL fueron publicadas el 05.05.2000 en el DO C127/02.

¹² Las medidas innovadoras en materia de empleo del período de programación 1994-1999 se regulaban por el artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2084/93 relativo al Fondo Social Europeo.

¹³ Publicada en DO 2000/C 127/07.

¹⁴ Comunicación de 05.06.1996. COM(97) 184 final.

¹⁵ De 09.12.1994 y 16.12.1995 respectivamente.

¹⁶ «Guía de los Pactos Territoriales para el Empleo 2000-2006». Documento de los Servicios de la Comisión, noviembre de 1999.

¹⁷ La presentación del marco reglamentario y político acompañada de las orientaciones operativas de la Comisión en relación con los Pactos Territoriales para el Empleo que realiza la mencionada Guía escapa al propósito del presente capítulo. Por lo demás, dicho documento insiste en señalar la pertinencia de un apoyo integrado de los tres Fondos Estructurales a los Pactos Territoriales para el Empleo a la vez que destaca los ejes prioritarios de intervención de cada uno de ellos. Por último, la guía recoge los principios básicos del planteamiento seguido por los Pactos Territoriales para el Empleo a la luz de los criterios fijados por la Comisión en 1997 en el momento de su lanzamiento y, por ello, ya mencionados aunque de forma resumida.

¹⁸ Para la adecuada comprensión de las políticas estructurales para el periodo 2000-2006 véase «Fondos Estructurales 2000-2006», monografía editada en julio de 1999 por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.

¹⁹ Comunicación de la Comisión relativa al Informe Provisional sobre la aplicación de los Pactos Territoriales por el Empleo, de 10.06.97, CSE (97) 3, final.

²⁰ Se debe tener presente que los Estados Miembros tienen la competencia y responsabilidad en materia de política de empleo, pero que su ejercicio se desarrolla en el marco de la coordinación y orientación comunitaria. En política de empleo, y de conformidad con los artículos 127.1 y 129 del Tratado de la Comunidad Europea, la Comunidad fomentará la cooperación entre los Estados Miembros, pero sin introducir armonización alguna de sus legislaciones.

²¹ a) Creación de un cuadro macroeconómico favorable al crecimiento y al empleo; b) plena explotación del potencial del mercado interior; c) aceleración de la reforma de los sistemas de empleo; d) puesta al servicio del

empleo de las políticas estructurales europeas.

²² Informe del Comité de las Regiones de 14 de noviembre de 1996 sobre la aplicación de los Pactos Territoriales en la Unión Europea; CDR 379/96 fin.

²³ Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de diciembre de 1996.

²⁴ CSE (97) final.

²⁵ En las regiones sur de la Unión Europea y, en general, en las zonas objetivo 1, las orientaciones estratégicas de los pactos se centran en el desarrollo del tejido productivo. En las demás zonas la prioridad consiste en la lucha contra el paro de larga duración y en la inserción de colectivos especialmente afectados por el desempleo o el subempleo.

²⁶ Documento Informativo del Comité Económico y Social sobre el tema Pactos Territoriales para el Empleo. CES 656/97.

²⁷ CES 1129/98

²⁸ CDR 91/99.

²⁹ COM(96)109 «Las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo» de 20 de junio de 1996.

³⁰ SEC (99) 1930 «Segundo Informe Intermedio relativo a los Pactos Territoriales en favor del Empleo», Noviembre de 1999

³¹ Programas multifondo de apoyo a los Pactos Territoriales con motivo de la revisión de los respectivos Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) para el objetivo nº 1. Se inscriben aquí los pactos italianos, con la excepción del Pacto de Appenino Centrale, y españoles, con la excepción del Pacto del Vallés Occidental, en Cataluña. El programa español se divide en subprogramas específicos para cada Pacto, que, a su vez, se componen de un conjunto de medidas que agrupan las consignadas en los respectivos planes de actuación.

³² Financiación derivada, bien del producto del deflactor de los programas, bien de la reprogramación de ciertas medidas. Es el caso de varias regiones del objetivo nº 1 (Flevoland, Alentejo y Henao belga). Están incluidos, asimismo, en esta categoría los subprogramas dentro de los programas regionales del MCA para Grecia y España dentro del objetivo nº 2 (Cataluña). Figuran igualmente los DOCUP del objetivo nº 2 de varios Estados Miembros (Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos), así como los MCA o DOCUP del objetivo nº 3 en Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia.

³³ «Segundo Informe Intermedio relativo a los Pactos Territoriales en favor del Empleo», Noviembre de 1999. SEC (99) 1930

³⁴ El desarrollo endógeno constituye una prioridad en Alemania (en particular en los nuevos Estados federados, en los que el apoyo a las pymes de nueva creación es fundamental), en Italia (esencialmente en los sectores del turismo y agroalimentario), en el Reino Unido, en Irlanda y en Finlandia.

Los Pactos italianos y alemanes han dado preferencia más que otros a las infraestructuras. Estas representan, fundamentalmente, inversiones menores, dirigidas a apoyar a las empresas y a la mejora y valorización del medio ambiente. En Suecia, por su parte, se observa un pronunciado predominio de la financiación de infraestructuras vinculadas al medio ambiente.

La mejora de los servicios y del entorno de las empresas (asesoramiento, mercadotecnia y financiación) son ámbitos relativamente prioritarios en Bélgica, Portugal, Francia, Finlandia e Italia.

Austria, los Países Bajos y Luxemburgo, así como los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y algunos países beneficiarios del Fondo de Cohesión que desean aumentar el nivel de cualificación de sus trabajadores (Portugal e Irlanda) aplican a gran escala medidas encaminadas al desarrollo de los recursos humanos, en particular de formación. Las medidas de inserción socio profesional destacan sobre todo en Bélgica y España, al ser las tasas de desempleo más elevadas que la media de los Pactos (que se sitúa en el 13,6%), así como en Austria, Portugal y Grecia. El desarrollo agrario y rural es objeto de especial atención en los Países Bajos y Francia, y en menor medida en Grecia y España.

³⁵ A tal efecto puede consultarse también el documento «Territorial employment pacts - examples of good practice», Documento de la Comisión Europea editado en 1997. La difusión de información acerca de los planes de actuación de los Pactos Territoriales para el Empleo está a cargo asimismo del sitio web en Internet (<http://www.info regio.cec.eu.int/pacts>)

³⁶ Eduard Jiménez «Políticas de empleo y pactos territoriales: algunas enseñanzas partiendo del caso del Vallés Occidental»; en Boletín Informativo CIREM, núm. 21, octubre 1999.

³⁷ Capítulo extraído del Estudio «Nuevos yacimientos de empleo en Andalucía», 2000, Instituto de Estadística de Andalucía.

³⁸ Primer y segundo informes sobre Iniciativas Locales de empleo. SEC (96) 2061 y SEC (98) de 25 de enero de 1998.

³⁹ Que anteriormente se satisfacían mediante autoproducción en el interior de las propias familias y que actualmente están mal satisfechas debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Acciones para el empleo

- ⁴⁰ COM(2000) 48 final.
- ⁴¹ Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 1997 sobre el medio ambiente y el empleo "Hacia un desarrollo sostenible". COM(97) 592 final.
- ⁴² COM(1999) 205 final. Publicada en DO C178 de 23.06.1999.
- ⁴³ CSE(96) 6 final.
- ⁴⁴ COM(93) 700, diciembre de 1993.
- ⁴⁵ COM(97)128, abril de 1997. Las cuestiones que abordaba estaban dirigidas a los Gobiernos de los Estados Miembros, a los interlocutores sociales y a las instituciones de la Unión Europea principalmente, aunque solicitaba la colaboración de empresas y particulares en la formulación de comentarios y propuestas.
- ⁴⁶ El concepto flexible firm, "empresa flexible", está siendo ampliamente divulgado desde la Comisión. Hace referencia a procesos de desarrollo organizativo en los cuales se sustituyen los sistemas fijos de producción por sistemas flexibles.
- ⁴⁷ Modernizar la organización del trabajo. Un planteamiento positivo del cambio. COM (98) – 592.
- ⁴⁸ No existe una traducción unánime en castellano de la expresión "jobrotation", habiendo optado en esta publicación por la denominación de "rotación en el empleo".
- ⁴⁹ El Observatorio Europeo de Relaciones Industriales (EIRO) –Suplemento comparativo del EIRObserver Temporary agency work in Europe- pone de manifiesto la diversidad en la situación y definición de las Empresas o agencias de trabajo temporal de los distintos países miembros. Más información en <http://www.eiro.eurofound.ie/>
- ⁵⁰ La comunicación de la Comisión Europea Modernizar y mejorar los sistemas de protección social en Europa– COM (97) 102 de 12.3.97, pone el acento en las implicaciones que el cambio en los modelos de trabajo tiene para los sistemas de protección social europeos.
- ⁵¹ 63/266/CEE: Decisión del Consejo, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional. DO 063 20.04.63.
- ⁵² 63/688/CEE: Estatuto del Comité consultivo de formación profesional. DO 190 30.12.63.
- ⁵³ Diario Oficial nº C 081 de 12/08/1971.
- ⁵⁴ Reglamento (CEE) nº 337/75 del Consejo, de 10 de febrero de 1975, por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional
- ⁵⁵ Puede obtenerse información complementaria en la web: <http://www.cedefop.gr>
- ⁵⁶ 77/467/CEE: Recomendación de la Comisión, de 6 de julio de 1977, a los Estados Miembros relativa a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados de perder su empleo.
- ⁵⁷ Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1979.
- ⁵⁸ 85/368/CEE: Decisión del Consejo, de 6.07.1985.
- ⁵⁹ COM (95) 590, de noviembre de 1995.
- ⁶⁰ Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, modificado por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.
- ⁶¹ COM(1999) 750 final.
- ⁶² COM(97) 563 final.
- ⁶³ COM(95) 688, diciembre de 1995.
- ⁶⁴ COM(96)462, octubre de 1996.
- ⁶⁵ Decisión nº 95/2493/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 1995, por la que se declara 1996 como el "Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanentes".
- ⁶⁶ Las agencias nacionales recibieron más de 2.000 proyectos. Se cofinanciaron unos 550 proyectos, por un valor de 34 millones de ecus (publicaciones, conferencias, seminarios, etc...)
- ⁶⁷ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/leonardo.html>.
- ⁶⁸ Publicado en el DO L340 de 29/12/1994.
- ⁶⁹ Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci.
- ⁷⁰ Publicada en el DO L146 de 11/5/1999.
- ⁷¹ EURYDICE: Red de Información sobre Educación en Europa; ARION: Acción de Comunidad Europea para visitas de estudio de Expertos en educación y legisladores; NARIC: Red de Centros de información nacionales para el reconocimiento académico.
- ⁷² Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/socrates.html>.
- ⁷³ Publicada en DO L120 de 8/5/2000, modificada por Decisión de 17/7/2000, publicada en el DO L183 de 22/7/2000.
- ⁷⁴ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/youth.html>.
- ⁷⁵ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/europass/index-en.html>.
- ⁷⁶ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/elearning/index.html>.
- ⁷⁷ Más información en: <http://europa.eu.int/comm/education/connect/selection.html>

Acciones para el empleo

- ⁷⁸ Publicado en el DO C133/12 de 13/5/2000.
- ⁷⁹ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/integration/home.html>
- ⁸⁰ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/progr.html>.
- ⁸¹ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/netdays/index.html>.
- ⁸² Decisión del Consejo de 23 Octubre de 1995, publicada en el DO L300 de 12.12.1995. Última convocatoria en el DO C58 de 1/3/2000. Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/canada/canada.html>
- ⁸³ Decisión 95/487/CE, publicada en DOCE L 279/11, 22/11/95. Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/ec-usa/usa.html>
- ⁸⁴ Más información en <http://europa.eu.int/comm/education/indic/backen.html>.
- ⁸⁵ El término orientación es usado por la Comisión en su sentido lato, abarcando la información y el consejo en los ámbitos escolar y profesional.
- ⁸⁶ Publicada en Diario Oficial n° 154 de 24/08/1966.
- ⁸⁷ La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo es un organismo autónomo de la Unión Europea que tiene por misión contribuir a la formulación de futuras políticas sobre asuntos sociales y relacionados con el trabajo.
- ⁸⁸ COM(96)389, julio de 1996
- ⁸⁹ COM(95) 273 final.
- ⁹⁰ SEC (96) 2061, de noviembre de 1996.
- ⁹¹ SEC (98) de 25 de enero de 1998.
- ⁹² Publicadas en el DO L72 de 21.03.2000.
- ⁹³ En este país, así como en Finlandia, los Países Bajos y Suecia, los entes locales gestionan un presupuesto global superior al gestionado por la administración central.
- ⁹⁴ Extraído de la Comunicación "Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo" de 07.04.2000. COM(2000) 196 final.
- ⁹⁵ Diario Oficial n° L 274 de 06/11/1993.
- ⁹⁶ La Unidad Estatal Eures-España se halla en c/ Condesa de Venadito, 9.28027 Madrid. Tel. 91-5859835. En Andalucía existen cuatro euroconsejeros, cuyos teléfonos y ubicaciones son: Granada – 958 24 25 05, Huelva – 959 22 75 49 y 959 22 25 58, Málaga - 952 31 85 80, Sevilla – 954 34 12 20 y 954 34 15 93.
- ⁹⁷ La información sobre MISSOC puede obtenerse en la dirección web:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc98/english/f_main.htm
- ⁹⁸ Esta tarea es desempeñada por el ISG-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik de Colonia, Alemania.
- ⁹⁹ La web de la Red Europea de Familia y Trabajo es:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/family-net/en/frameset.htm
- ¹⁰⁰ Basándose en la Comunicación sobre políticas de la familia COM(89)363 final.
- ¹⁰¹ La representación española de esta red la ejerce el Departamento de Demografía del Instituto de Economía y Geografía. Calle Pinar 25 - E 28006 MADRID. Tel : (34-91) 411 23 57. Fax : (34-91) 562 55 67. E-mail jafc@ieg.csic.es.
- ¹⁰² Más información en la Comisión Europea DG V/D/4, 200, rue de la Loi - B-1049 Bruxelles, o en ELAINE Network, c/o ECWS Hoogbruchstraat 43 - NL-6221 CP. Maastricht, Holanda.
- ¹⁰³ Más información en la Comisión Europea, DG V/D/4 200, rue de la Loi - B-1049 Bruxelles Tfno : (322) 295 12 19 / Fax : (322) 295 18 99.
- ¹⁰⁴ Modificada por la Decisión 95/420/CE de la Comisión, de 19 de julio de 1995.
- ¹⁰⁵ Modificada por la Directiva 96/97/CE del Consejo, de 20 de Diciembre de 1996.
- ¹⁰⁶ De 11.12.1999.
- ¹⁰⁷ Aprobadas el 14.02.2000 y publicadas en DO L52 de 25.02.2000.
- ¹⁰⁸ Publicada en DO C 347 de 31. 12. 1981.
- ¹⁰⁹ Publicada en DO L 225 de 12.08.1986
- ¹¹⁰ COM(96) 406 final.
- ¹¹¹ Publicada en DO L 186 de 02.07.1999.
- ¹¹² Decisión 88/231/CEE del Consejo, de 18 de abril de 1988, publicada en DO L 140 de 23.04.1988.
- ¹¹³ Decisión 93/136/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1993, publicada en DO L 56 de 09.03.1993.
- ¹¹⁴ Decisión 89/658/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1989.
- ¹¹⁵ Diario Oficial L 316 de 09.12.1994.
- ¹¹⁶ Comunicación COM (90) 80 final.
- ¹¹⁷ Publicada en Diario Oficial L 28 de 02.02.1991.
- ¹¹⁸ Publicada en Diario Oficial L 245 de 26.08.1992.
- ¹¹⁹ Decisión 93/512/CEE del Consejo, de 21 de septiembre de 1993. Diario Oficial L 220 de 25.09.1993.
- ¹²⁰ Publicada en Diario Oficial C 188 de 10.07.1993.
- ¹²¹ COM (99) 221 final.

Acciones para el empleo

¹²² Publicada en DO C 237 de 15.08.1996.

¹²³ COM (99) 268 final.

¹²⁴ Publicada en DO L 151 de 10.06.1997

¹²⁵ Publicado en el Diario Oficial L155 de 29.05.1998.

¹²⁶ En la Comunicación de la Comisión de 3.04.1996 se expone que se consideran “pymes” aquellas empresas que empleen a menos de 250 personas, cuyo volumen de negocio anual no exceda de 40 millones de euros o cuyo balance general anual no exceda de 27 millones de euros y que cumplan el criterio de independencia”.

¹²⁷ En el Libro Verde de la Innovación de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 1995, se define la innovación como «renovación y ampliación de la gama de productos y servicios y de los mercados correspondientes; renovación de los métodos de producción, abastecimiento y distribución; cambios en la gestión, en la organización del trabajo, en las condiciones del trabajo y las cualificaciones de los trabajadores».

¹²⁸ COM (2000) 266 final. Aprobada por la Comisión el 31.12.1999.

¹²⁹ También en Europa se han realizado estudios en determinados países, que lo corroboran: un estudio llevado a cabo por una consultoría británica mostró que el número de asalariados de las empresas respaldadas por capital riesgo había crecido un 24% al año, frente a un índice de crecimiento nacional del 1,3%.

¹³⁰ 1 euro = 166,386 pts.

¹³¹ Se puede encontrar más información en el sitio web del FEI: <http://www.eif.org>.

¹³² Argentaria, Banco Cooperativo Español, Banco Santander Central Hispano, Caja de Ahorros del Mediterraneo, Cofides (comp. Esp. De fin. Desarrollo), El monte - Caja de Huelva y Sevilla, Banco de Valencia, Banco Sabadell, Caja Madrid, La Caixa, Ceca y Caixa de Baleares.

¹³³ Cersa es una entidad nacional de garantía que presta su apoyo a las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) en España de acuerdo con el principio del proceso de aprobación por delegación total. Se concentra especialmente en apoyar a las PYME avalando sus operaciones de préstamos. Pueden obtener una contragarantía de Cersa todas las garantías de las SGR para financiar nuevas inversiones en beneficio de pymes con 100 asalariados como máximo. Esto representa el 95% de la cartera de inversión de Cersa; el número medio de asalariados por pyme es 13. Además, también pueden optar a este apoyo las operaciones de financiación para empresas en fase inicial. El intermediario espera poder conceder una cartera de garantía por un importe máximo de 574 millones de euros en tres años. Más información en <http://www.ipyme.org/cersa/index.htm>.

¹³⁴ La Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 mayo de 1977 trata sobre la armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre volumen de negocios —Sistema común del impuesto sobre valor añadido: base imponible uniforme. DO L 145 de 13.6.1977, cuya última modificación la constituye la Directiva 1999/85/CE (DO L 277 de 28.10.1999).

¹³⁵ Decisión 2000/185/CE por la que se autoriza a los Estados Miembros a aplicar un tipo reducido de IVA a algunos servicios de gran intensidad de mano de obra de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 6 del artículo 28 de la Directiva 77/388/CEE. Publicada en DO L59 de 4.03.2000.

¹³⁶ Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999 sobre las Directrices para el empleo en 1999. Pulicada en DO C69/2 de 12.03.1999.

¹³⁷ Decisión del Consejo de 13 de marzo de 2000 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros para el año 2000. Publicada en DO L72 de 21.03.2000.

¹³⁸ COM(1998) 219 final. Una síntesis de esta comunicación puede obtenerse en la web: http://europa.eu.int/scadplus/scad_es.htm.

¹³⁹ Publicada en DO C 125 de 06.05.1999.

¹⁴⁰ Los estudios muestran que sector marítimo es el único en el que los viajeros podrían ser proclives a tomar el barco para hacer compras, por lo que sería, en principio, el sector más afectado por la medida.



Anexo 2: Índice de cuadros y gráficos

Cuadro: Pactos Territoriales por el Empleo 1997-1999 Fuente: Comisión Europea	33
Gráfico: Distribución de partidas presupuestarias en el conjunto de los pactos Fuente: Segundo Informe Intermedio relativo a los Pactos Territoriales en favor del empleo	38
Cuadro: Funcionamiento de un pacto - España Fuente: Segundo Informe Intermedio relativo a los Pactos Territoriales en favor del empleo	41
Cuadro: Ámbitos de los nuevos yacimientos de empleo Fuente: Estudio "Nuevos yacimientos de empleo en Andalucía", 2000, Instituto de Estadística de Andalucía.	46
Gráfico: Índices de empleo femenino en los Estados Miembros de la Unión Europea (%) 1994 y 1998 Fuente: Informe Anual sobre Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en 1999	121
Gráfico: Distribución por Estados Miembros de los compromisos de inversión aprobados por el FEI Fuente: Informe de la Comisión sobre medidas de ayuda financiera a las pymes de carácter innovador y generadoras de empleo. COM (2000) 266 final de 12 de mayo de 2000.	131
Gráfico: Importes aprobados por intermediarios financieros, por países Fuente: Informe de la Comisión sobre medidas de ayuda financiera a las pymes de carácter innovador y generadoras de empleo. COM (2000) 266 final de 12 de mayo de 2000.	133



Anexo 3: Fuentes y referencias

Tratados

- Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957.
- Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986.
- Tratado de Maastricht de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.
- Tratado de Amsterdam de la Unión Europea de 2 de octubre de 1997.

Consejos Europeos

- Conferencia de París de 1972 de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Conclusiones de los Consejos Europeos de:
 - Hannover, junio de 1988.
 - Rodas, de 2 y 3 de diciembre de 1988.
 - Estrasburgo, de 9 de diciembre de 1989.
 - Copenhague, de junio de 1993.
 - Bruselas, de diciembre de 1993.
 - Corfú, de 24 y 25 de junio de 1994.
 - Essen, de 9 y 10 de diciembre de 1994.
 - Cannes, de 26 y 27 de junio de 1995.
 - Madrid, de 15 y 16 de diciembre de 1995.
 - Turín, de 29 de marzo de 1996.
 - Dublín, de 13 y 14 de diciembre de 1996.
 - Amsterdam, de 16 y 17 de junio de 1997.
 - Luxemburgo, de 12 y 13 de diciembre de 1997.
 - Cardiff, de 15 y 16 de junio de 1998.
 - Viena, de 11 y 12 de diciembre de 1998.
 - Berlín, de 23 y 24 de marzo de 1999.
 - Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999.
 - Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999.
 - Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000.
 - Santa Maria da Feira, de 19 y 20 de Junio de 2000.
- Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario sobre empleo de 20 y 21 de noviembre de 1997.
- Plan de Acción del Banco Europeo de Inversiones. Consejo Europeo de Luxemburgo.
- “Empleo, reformas económicas y cohesión social – por una Europa del conocimiento”. Consejo Europeo de Lisboa.

Consejo

- Decisión 97/16/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, por la que se crea el Comité de empleo y del mercado de trabajo. Diario Oficial L6 de 10 de enero de 1997.
- Decisión 98/171/CE del Consejo, de 23 de febrero de 1998, relativa a las actividades comunitarias en materia de análisis, de investigación y de cooperación en el ámbito del empleo y del mercado de trabajo. Diario Oficial L 63 de 4 de marzo de 1998.
- Decisión 98/347/CE del Consejo, de 19 de mayo de 1998, sobre medidas de ayuda financiera a las Pymes de carácter innovador y generadoras de empleo. Iniciativa para el Crecimiento y el Empleo.

- Diario Oficial L155 de 29 de mayo de 1999.
- Decisión del consejo de 3 de marzo de 2000 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros para el año 2000. DO L72/15 de 21 de marzo de 2000.
- Decisión del Consejo de 4 de enero de 2000 por la que se crea el Comité de empleo. 24 de enero de 2000. Publicado en DO L29 de 4 de febrero de 2000.
- Decisión del Consejo de 9 de diciembre de 1981, por el que se crea el Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad.
- Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional.
- Directiva 86/378/CEE sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social.
- Decisión 70/532/CEE del Consejo, de 24 de diciembre de 1970 de creación del Comité permanente del empleo, en DO L 273 de 17 de diciembre de 1970. Modificada por Decisión 75/62/CEE del Consejo, de 20 de enero de 1975, en DO L 21 de 28 de enero de 1975, y Decisión 1999/207/CE del Consejo, de 9 de marzo de 1999, por la que se reforma el Comité permanente del empleo y se deroga la Decisión. Diario Oficial L 72 de 18 de marzo de 1999 70/532/CEE.
- Informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre el empleo, elaborado para el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, aprobado por el Consejo el 5 de diciembre de 1995.
- Informe conjunto para 1996 relativo al empleo, destinado al Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de diciembre de 1996 - «El empleo y el crecimiento en Europa: camino a seguir», adoptado el 2 de diciembre de 1996 por el Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejo de Cuestiones Económicas y Financieras.
- Informe conjunto sobre el empleo en 1998. 13720/98 COR.
- Informe conjunto sobre el empleo en 1999. COM(99)442 de 8 de septiembre de 1999.
- Propuesta de Estatuto de la Sociedad Europea. Propuestas de la Comisión COM(89) 268/I y II final en Diario Oficial C 263 de 16 de octubre de 1989; Propuestas modificadas COM(91) 174/I y II final en Diario Oficial C 176 de 8 de julio de 1971.
- Recomendación del Consejo de 14 de febrero de 2000 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados Miembros. DO L52 de 25 de febrero de 2000.
- Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 1999, referente a las grandes orientaciones de las políticas económicas de los Estados Miembros y de la Comunidad. Diario Oficial L 217 de 17 de agosto de 1999.
- Reglamento (CE) n° 1784/1999 del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo. Diario Oficial L 213 de 13 de agosto de 1999.
- Reglamento (CE) n° 577/98 del Consejo, de 9 de marzo de 1998, relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad. Diario Oficial L 77 de 14 de marzo de 1998.
- Reglamento (CE) n° 1924/99 de la Comisión, de 8 de septiembre de 1999, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 577/98 del Consejo relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad, respecto al programa de módulos ad hoc de la encuesta sobre la población activa (2000-2002). DO L238 de 9 de septiembre de 1999.
- Reglamento (CE) n° 1925/99 de la Comisión, de 8 de septiembre de 1999, sobre las modalidades de aplicación del Reglamento (CE) n° 577/98. DO L238 de 9 de septiembre de 1999.
- Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplaza dentro de la Comunidad. Diario Oficial L 149 de 5 de julio de 1971. La última modificación publicada en: Reglamento (CE) n° 1399/99, de 29 de abril de 1999, Diario Oficial L 164 de 30 de junio de

1999.

- Reglamento (CEE) nº 1365/75 del Consejo, de 26 de mayo de 1975, por el que se crea la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. Diario Oficial L 257 de 19 de octubre de 1968.
- Reglamento de Coordinación: R(CEE) nº 2082/93 del Consejo de 20 de julio de 1993, relativo a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales entre sí y con el Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes. Modifica el R(CEE) nº 4253/88.
- Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): R(CEE) nº 2083/93 del Consejo, modificando el R(CEE) 4254/88.
- Reglamento del Fondo Social Europeo (FSE): R(CEE) nº 2084/93 del Consejo, modificando el R(CEE) nº 4255/88.
- Reglamento Marco: R(CEE) nº 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia. DOCE L 193/5 de 31 de julio de 1993. Modifica el R(CEE) 2052/88.
- Resolución del Consejo de 22 de febrero de 1999 sobre las Directrices para el empleo en 1999. DO1999/C 69/2 de 12 de marzo de 1999.
- Resolución del Consejo sobre un Programa de Acción Social de 21 de enero de 1974. DO C13 de 12/2/74.
- Resolución del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, sobre las Directrices para el empleo en 1998. DO C 30 de 28 de enero de 1998.
- Resolución del Consejo, de 27 de marzo de 1995, relativa a la transposición y a la aplicación de la legislación social comunitaria. Diario Oficial C 168 de 04 de julio de 1995.
- Resolución relativa a un código de conducta en el ámbito de la cooperación entre las autoridades de los Estados Miembros en materia de lucha contra el uso indebido de prestaciones de la seguridad social y el fraude en las cotizaciones a nivel transnacional y contra el trabajo no declarado y el trabajo temporal transfronterizo. Diario Oficial C 125 de 06 de mayo de 1999.
- Resolución sobre el Crecimiento y el Empleo de 16 de junio de 1997.
- Tercer Informe conjunto sobre el empleo (1997) para el Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo de 20 y 21 de noviembre de 1997, adoptado el 17 de noviembre de 1997 por el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales y el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.

Comisión

- Agenda 2.000. Por una Unión más fuerte y más amplia. Comisión. 1997.
- Comunicación a los Estados Miembros en la que se establecen las orientaciones para los programas operativos o subvenciones globales que podrán presentar los Estados Miembros en el marco de una iniciativa comunitaria «empleo y desarrollo de los recursos humanos» (EMPLEO). DO C 180 de 1 de julio de 1994.
- Comunicación a los Estados Miembros en la que se establecen las orientaciones para los programas operativos o subvenciones globales que podrán presentar los Estados Miembros en el marco de una iniciativa comunitaria sobre «Adaptación de los Trabajadores a las Transformaciones Industriales» (ADAPT) destinada a fomentar el empleo y la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales. Diario Oficial C 180 de 1 de julio de 1994.
- Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Dublín del 13 de diciembre de 1996: Cómo extraer del sector servicios todo su potencial de empleo. Comunicación de la Comisión CSE(96) 6 final.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 28 de abril de 1999: Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo. COM(1999) 205 final. Diario Oficial C 178 de 23 de junio de 1999.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, de 17 de febrero de 1999, relativa a la incidencia en el

- empleo de la decisión de suprimir las ventas libres de impuestos para los viajeros intracomunitarios. Diario Oficial C 66 de 09 de marzo de 1999.
- Comunicación de la Comisión al Consejo: seguimiento del Consejo Europeo de Essen sobre el empleo. COM(95) 74 final.
- Comunicación de la Comisión de 11 de octubre de 1995 sobre las tendencias y la evolución de los sistemas de empleo en la Unión Europea: la estrategia europea en favor del empleo: progresos recientes y perspectivas. COM(95) 465 final.
- Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 1998: Modernización de los Servicios Públicos de Empleo para apoyar la Estrategia Europea del Empleo. COM (98) 641 final.
- Comunicación de la Comisión relativa a una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo. COM(95) 273 final.
- Comunicación de la Comisión sobre el Programa de Acción Social a medio plazo 1995-1997. COM (95) 134 final.
- Comunicación de la Comisión, de 1 de octubre de 1997: propuesta de orientaciones para las políticas de empleo de los Estados Miembros en 1998. COM (97) 497 final.
- Comunicación de la Comisión, de 11 de mayo de 1999, sobre la «Aplicación del marco de acción para los servicios financieros: plan de acción». COM (1999) 232 final.
- Comunicación de la Comisión, de 14 de octubre de 1998: Propuesta de Directrices para las Política de Empleo de los Estados Miembros en 1999.
- Comunicación de la Comisión, de 18 de noviembre de 1997, sobre el medio ambiente y el empleo. •Hacia una Europa sostenible. COM(97) 592 final.
- Comunicación de la Comisión, de 21 de abril de 1999, relativa a las políticas comunitarias de fomento del empleo. COM(99) 167 final.
- Comunicación de la Comisión, de 31 de marzo de 1998: El capital de riesgo: clave de la creación de empleo en la Unión Europea. SEC (1998) 552 final.
- Comunicación de la Comisión, de 7 abril 1998, sobre el trabajo no declarado. COM(1998) 219 final.
- Comunicación de la Comisión, de 8 de septiembre de 1999: propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros en el año 2000. COM(1999) 441 final.
- Comunicación de la Comisión, del 10 de junio de 1997, relativa al informe de etapa sobre la aplicación de los pactos territoriales para el empleo. CSE(96) 3 final.
- Comunicación de la Comisión: “Modernizar la organización del trabajo”. COM(98) 592 final.
- Comunicación sobre el Programa de Acción Social a medio plazo 1998-2000. COM (98) 259 final.
- Comunicación sobre un marco de acción en el sector de la salud pública. COM(93) 559 final.
- Conclusiones del informe del grupo de expertos independientes de simplificación legislativa y administrativa («grupo Molitor»). COM(95) 288 final.
- Informe de la Comisión sobre el empleo en Europa: empleo para todos - todos por el empleo: transformar las directrices en acción. COM(1998) 666 final.
- Informe de la Comisión, de 1 de diciembre de 1998, sobre los modos de mejorar la comparabilidad de las estadísticas utilizadas para supervisar y evaluar el progreso de la estrategia europea para el empleo, elaborado con vistas al Consejo Europeo de Viena. COM (1998) 698 final.
- Informe intermedio de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Comité Económico y Social de 24 de noviembre de 1999 sobre la aplicación del plan de acción para los servicios financieros. COM(1999) 630 final.
- Informe sobre el empleo en Europa – 1990. COM(90) 290 final.
- Informe sobre el empleo en Europa – 1991. COM(91) 248 final.
- Informe sobre el empleo en Europa – 1992. COM(92) 354 final.
- Informe sobre el empleo en Europa – 1993. COM(93) 314 final
- Informe sobre el empleo en Europa – 1994. COM(94) 381 final
- Informe sobre el empleo en Europa – 1995. COM(95) 396 final.
- Informe sobre el empleo en Europa – 1996. COM(96) 485 final.

Acciones para el empleo

- Informe sobre el empleo en Europa – 1997. COM (97) 479 final.
- Informe sobre la tasa de empleo en 1998. COM (98) 572 final.
- Informe, de 25 de noviembre de 1998, dirigido al Consejo Europeo sobre las «Oportunidades de empleo en la sociedad de la información: explotar el potencial de la revolución de la información».
- Informe de la Comisión COM(98) 590 final.
- Libro Blanco - Una política energética para la Unión Europea. COM(95) 682, diciembre de 1995.
- Libro Blanco sobre "Política Social – Un paso adelante para la Unión". 1994. COM(94) 333 final.
- Libro Blanco sobre la educación y la formación - Enseñar y aprender - Hacia la sociedad cognitiva. COM(95) 590, noviembre de 1995.
- Libro Blanco sobre los sectores y las actividades excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la ordenación del tiempo de trabajo. COM(97) 334, julio de 1997.
- Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. COM (93) 700.
- Libro Verde sobre la organización del Trabajo. COM (97)128, abril de 1997.
- Libro Verde sobre la política social. COM (93) 551 final.
- Mercado interior y cooperación industrial - Estatuto de la sociedad europea - Libro Blanco sobre el Mercado interior. COM(88) 320.
- Nota informativa del Presidente de la Comisión titulada "Acción para el empleo en Europa: un pacto de confianza - Informe de etapa con vistas al balance que se realizará para Dublín". SEC(96) 1877 final.
- Orientaciones para establecer progresivamente un proceso de vigilancia del sistema de empleo. COM(95) 74 final.
- Plan de Acción para el Mercado Único. COM (97) 184 final.
- Plan de Acción para la Libre Circulación de Trabajadores. COM(97) 586 final.
- Plan de acción, «Fomento del espíritu empresarial y la competitividad». COM(98) 550 final.
- Recomendación de la Comisión, de 8 de septiembre de 1999, relativa a recomendaciones del
- Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados Miembros. COM(1999) 445 final.

Estados Miembros

- Planes Nacionales de Acción para el Empleo en 1999 de los distintos Estados Miembros.

Parlamento Europeo

- Resolución sobre «la dimensión social del mercado interior de 15 de marzo de 1989.

Comité Económico y Social

- Dictamen del CES sobre la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 22 de febrero de 1989.

Junta de Andalucía

- Estudio «Nuevos yacimientos de empleo en Andalucía», 2000, Instituto de Estadística de Andalucía.
- «Pactos por el Empleo (el modelo andaluz)», 30 de junio de 1999, Consejería de la Presidencia.
- «Fondos Estructurales 2000-2006», Julio de 1999, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.