

**Políticas Públicas de Trabalho e
Renda na América Latina e no Caribe**

**Processos de integração supranacional
e articulação de políticas públicas**

Tomo I

2003



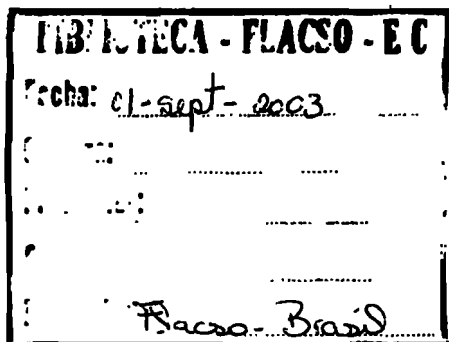
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000
CEP: 70165-970 Brasília-DF • Brasil
Telefax: 55 (61) 328-6341 / 328-1369
E-mail: flabras@zaz.com.br
www.flacso.org.br

**Programa: Co-Edições
Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)**

**Coleção:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E
GERAÇÃO DE RENDA**

**Edição:
Abaré Editorial**
SCS, Quadra 6 – Bloco A – Edifício Presidente – salas 305/307/309
tel. (61) 321-3363 – fax. (61) 223-5702
e-mail: diretoria@editorialabaré.com.br



Sumário

Tomo I – Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda <i>Ayrton Fausto</i>	9
--	---

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda <i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Sílvia Yamoulas</i>	27
---	----

Palavras dos representantes das instituições organizadoras

<i>Osmar Chobfi</i>	49
<i>Guillermo Campero</i>	52
<i>Nassim Mebedff</i> (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador)	54
<i>Pedro Daniel Weinberg</i>	66

Parte I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional <i>Renato Baumann</i>	74
--	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i>	95
--	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Sílvia Cristina Yamoulas</i>	125
---	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i>	166
---	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile
Arturo León B. e Ernesto Espíndola A. **188**

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil
Carmen Guimarães Mehedff. **218**

Parte II: Formação profissional e integração regional

Formación profesional, productividad y trabajo decente
Fernando Casanova **234**

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.
Luiz Antônio Cunha **263**

Parte III: A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR
Maria Carmen Ferreira Harreguy **340**

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea
Javier Ferrer Dufol **406**

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos
Graciela Bensusán **434**

La dimensión laboral en los procesos de integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Norma Samaniego **472**

Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional

La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-MERCOSUR
Graciela Bensusán e Landy Sanchez **514**

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais
Marcela Pronko **573**

Tomo II – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
Ayrton Fausto **9**

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda
Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yamoulas **27**

Parte V: A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Governos

Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales
Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile **50**

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro
Eduardo Paes Saboia – MRE-Brasil **71**

Comentários e Debate
Pedro Galin – MTESS-Argentina **79**

Trabalhadores

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema
Julio Godio – Instituto del Mundo del Trabajo-Argentina **95**

Comentários
Álvaro Padrón – CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical – Brasil; Eduardo Pereyra – PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores– Uruguay; Luiz Antônio Souza da Silva – CUT– Central Única dos Trabalhadores – Brasil; Oscar Nieva – CGT – Confederación General del Trabajo – Argentina; Pedro Parra Gaona – CNT – Confederación Nacional del Trabajo – Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil **179**

Empresários

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul
segundo a perspectiva dos empresários (transcrição)

Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil **206**

Comentários e Debate

Enrique Mantilla – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;
José Sanchez Herrero – Feprinco– Federación de la Producción, la
Industria y el Comercio – Paraguai; *Miguel Oliveros* – CIU – Cámara
de Indústrias de Uruguay – Uruguai **224**

Anexos:

Anexo 1: Declaração Sociolaboral do Mercosul **238**

**Anexo 2: Regulamento Interno da Comissão
Sociolaboral do Mercosul** **247**

Anexo 3: Protocolo de Ushuaia **255**

Anexo 4: Agenda do evento **258**

Anexo 5: Lista de participantes **263**

Anexo 6: Abreviaturas e Siglas **268**

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea

*Javier Ferrer Dufol*¹

Introducción

La historia de la integración europea es ya una larga historia. Es también, como se imaginarán, una historia muy compleja. La Comunidad es hoy, cuando ya se está preparando una nueva ampliación hacia el este, una estructura económica, política y social compuesta por 15 países con tradiciones políticas, socio-económicas, jurídicas y culturales muy distintas entre sí. Su mercado interior, con 370 millones de consumidores, es hoy el mayor mercado del mundo.

Pero la Europa del siglo XX no tuvo siempre una historia de paz y prosperidad. La devastación de las guerras formó, también, parte de esa historia. Así que no cabe duda de que la integración europea, que se inició tras la segunda guerra mundial, ha sido uno de los grandes logros políticos de la segunda mitad del siglo. La economía europea ha alternado los ciclos expansivos con los recesivos, el impulso del proceso integrador ha sufrido cambios de velocidad, el gran proyecto europeo ha padecido de escepticismos. Pero finalmente, se han ido culminando etapas y, desde el pasado mes de enero, muchos europeos manejamos una moneda común. Una moneda, el euro, que puede servirnos para simbolizar los efectos

¹ Javier Ferrer Dufol es Ingeniero Técnico Industrial y dirige una empresa familiar perteneciente al sector del metal en Zaragoza (España). Actualmente se desempeña como Presidente de la Confederación de Empresarios de Zaragoza (CEZ), Vicepresidente de CEPYME-ARAGON, Vicepresidente de CONFEMETAL y miembro de su Comité Ejecutivo, Miembro del Consejo Económico y Social (CES), Presidente de la Fundación para la Formación Continua, FORCEM y Vicepresidente de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

que han tenido el diálogo internacional, la suma de voluntades en un objetivo común y, sobre todo, la fe en el futuro.

El nacimiento de la Comunidad Europea. Una breve reseña histórica²

Al Plan Marshall estadounidense, gracias al que se iniciaron la colaboración entre los países europeos y su reconstrucción, le siguió, en 1950, la iniciativa francesa de crear con Alemania una organización de producción y consumo de carbón y acero, materiales estratégicos del momento que venían causando conflictos históricos entre ambos países. Esta iniciativa da lugar en 1951 al Tratado de París que constituyó la CECA, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se haría extensiva a otros países europeos³.

La integración Europea había comenzado. Con el fin político de garantizar la paz, Europa va trazándose metas económicas. En 1957 se firman los Tratados de Roma que constituyeron la Comunidad Europea de la Energía Atómica, EURATOM, y la Comunidad Económica Europea, CEE, entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Fue la Europa de los seis.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea tenía como objetivo *"promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, estabilidad creciente, una elevación del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados miembros"*, mediante la creación de un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. La dimensión social (política social o empleo) son, en este Tratado, políticas complementarias que contribuyen al objetivo económico reduciendo los desequilibrios estructurales y mejorando las condiciones de vida y de trabajo⁴.

No vamos a ser demasiado prolijos en esta introducción. La única finalidad que perseguimos con ella es tratar de situarles con unas rápidas pinceladas en el tema de esta conferencia, la armonización de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea: cómo se ha ido avanzando hacia ella, en qué consiste y cuáles son sus consecuencias.

2 Jordán Galdúf, J.M.: "Economía de la Unión Europea". Editorial Civitas, Madrid, 1997. Publicación "Europa", Confederación Española de Organizaciones Empresariales. "Diez lecciones sobre Europa", Pascal Fortaine. Publicado en www.europa.eu.int
3 Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

4 Navarro Nieto, F.: El Tratamiento de la Política de Empleo en la Unión Europea. Colección Documentos. Consejo Económico y Social. España 2000.

Por eso sólo nos referiremos a aquellos asuntos y momentos que, a nuestro juicio, mejor pueden situarles en esta historia. Así que, desde 1957, damos un gran salto en el tiempo para llegar a la década de los 70 y a esa crisis del petróleo que marca un punto de inflexión en la historia económica reciente.

Pero antes, conviene aclarar que, a lo largo de esta charla, citaremos diversas ciudades europeas que dan nombre a Tratados y Consejos firmados o realizados en ellas, como Maastricht, Essen, Barcelona o Lisboa. Quisiera también destacar que hablaremos en euros, la moneda europea que entró en circulación al comienzo de este año 2002, cuya paridad con el dólar es, actualmente, casi exacta.

La crisis de los 70 tuvo, además de los efectos de todos conocidos, también efectos en el proceso de integración europeo. El clima político europeo se vio afectado por las disensiones que surgieron entre los Estados miembros acerca de la política económica comunitaria y de las medidas para afrontar esta crisis.

Se inician así los años de lo que se dio en llamar "euroescepticismo", un sentimiento que frenó el ritmo de los procesos de integración. Los primeros 80 fueron los años de la superación de ese clima y en 1985 la Comisión, presidida entonces por Jacques Delors, presentó el "Libro Blanco⁵ sobre la realización del mercado interior".

En 1986 el Acta Única Europea, AUE, primera gran reforma del Tratado de Roma, pone fecha al nacimiento del Mercado Único Europeo: el 1 de enero de 1993. El Mercado Único Europeo quedó definido como un "espacio sin fronteras interiores, en el cual la libre circulación de las mercancías, las personas, los servicios y capitales está garantizada según las disposiciones del presente Tratado". El Acta Única, incluyó además el principio de cohesión económica y social en la actuación comunitaria e incorporó un artículo específico según el cual la Comisión Europea⁶ procuraría desarrollar el Diálogo Social⁷.

5 Los Libros Blancos son documentos que contienen propuestas para la acción comunitaria en un área específica.

6 La Comisión Europea es el órgano con iniciativa legislativa. Tiene entre sus funciones específicas: presentar propuestas de legislación al Consejo y al Parlamento europeos; establecer los textos de aplicación de ciertas disposiciones del Tratado y administrar las normas de los Tratados en los casos particulares; gestionar el presupuesto anual destinado a las intervenciones económicas de la Unión y, con ello, ejecutar políticas comunitarias.

El Consejo es la institución decisoria de la Unión Europea con poder para ratificar los actos jurídicos comunitarios. Su función principal es ejercer el poder legislativo aprobando, modificando o rechazando las propuestas que le somete la Comisión para el desarrollo de los objetivos comunitarios.

7 Art. 118B "La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si estas lo considerasen deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes"

Sin embargo, parecía claro que este Mercado Único tendría dificultades para aprovechar plenamente su potencial mientras perdurasen los costes de transacción de la conversión de las monedas, las incertidumbres derivadas de las fluctuaciones de cambio o lo que algunos economistas llamaron "el triángulo imposible" o incompatibilidad entre la libre circulación de capitales, la estabilidad de los tipos de cambio y unas políticas monetarias independientes.

Así, en 1989 el Presidente de la Comisión Europea, también Delors, presenta un informe que propone la realización, en tres fases, de la Unión Económica y Monetaria. La puesta en marcha de la primera fase fue acordada en el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989.

¿Por qué traemos hasta aquí el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria?. Porque enmarcan la actuación europea de la década pasada y, porque ambos, y en particular la Unión Económica y Monetaria, proporcionan un espacio estable que favorece la inversión. Imagínense ahora el cambio tan radical que suponen para los Estados y para las personas hechos como éstos.

En el caso de Europa, estos horizontes macroeconómicos derivaron en la necesidad de emprender actuaciones a gran escala en otros ámbitos, el empleo entre ellos.

En 1992 se firma en la ciudad de Maastricht el Tratado de la Unión Europea, TUE. Este Tratado, segunda gran reforma del Tratado constitutivo, supuso un decidido impulso al proceso de integración europea, ya que recogía el horizonte de la Unión Económica y Monetaria, de la moneda única. Este horizonte, llamado pilar de integración o pilar comunitario, abrió el proceso de los grandes cambios institucionales de la década. Para poder participar en la zona euro de la Unión monetaria, cada Estado miembro, debía cumplir una serie de condiciones. Esquemáticamente las condiciones de convergencia eran:

- Estabilidad de precios: la tasa de inflación de un Estado miembro no excedería en más de un 1,5% la de los tres Estados miembros con las tasas de inflación más bajas.
- Tipos de Cambio: durante un mínimo de dos años, el Estado miembro debía haber participado sin tensiones graves en los tipos de cambio del sistema monetario europeo, sin devaluar su moneda respecto a ningún otro Estado miembro.
- Los Tipos de Interés Nominal a largo plazo no debían exceder en más de un 2% los de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

- Por lo que se refiere al estado de las Finanzas Públicas, los criterios fueron dos: que el déficit público anual no superaría el 3% del PIB y que la deuda pública bruta sería inferior al 60% del PIB.

Para las economías europeas menos desarrolladas, las condiciones de convergencia podían plantear grandes costes sociales. Por ello, estos países, entre los que se encontraba España, abogaron por que el principio de cohesión económica y social se introdujera en este Tratado como un objetivo más de las actuaciones de la Unión. Este objetivo persigue el desarrollo equilibrado del conjunto de la sociedad europea mediante la progresiva equiparación de los niveles de desarrollo con el fin de garantizar a los ciudadanos la igualdad de oportunidades económicas y sociales⁸. Como consecuencia de este objetivo, se creó el Fondo de Cohesión destinado a ayudar a los países con rentas per cápita inferiores al 90% de la media comunitaria, a prepararse para afrontar el rigor presupuestario que se derivaría de las condiciones de convergencia. De hecho, como recordarán, ese Tratado no llegó a ser ratificado por todos los Estados miembros.

El último de los aspectos que vamos a destacar aquí de este importantísimo y definitivo Tratado de Maastricht, es que reforzó el principio de subsidiariedad de la actuación comunitaria. Este principio, básico para entender la actuación comunitaria, significa que, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción que pretenda llevar a cabo no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Por lo tanto, la actuación de la Comunidad se dirige a complementar la eficacia de las actuaciones que son competencias nacionales de los Estados miembros⁹.

Hasta aquí hemos hecho una breve, y seguramente algo simplista, introducción al nacimiento histórico y a la evolución del proceso de integración europea hasta 1992. Vamos a centrarnos ahora en el tema de esta conferencia, el empleo.

⁸ Estos países eran: España, Grecia, Irlanda y Portugal.

⁹ *“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”* Artículo 5, párrafo 2 Versión Consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El empleo

Hemos aludido al principio de esta intervención, a la enorme diversidad de políticas y de condiciones socio-económicas, jurídicas y culturales que existen entre los Estados miembros. Esta diversidad confiere a Europa una gran riqueza, pero significa, también, una enorme dosis de complejidad a la hora de sancionar políticas y objetivos comunes. El empleo es una buena muestra de esta complejidad pues, cada uno de los países tiene sistemas de relaciones laborales, reglamentaciones y sistemas de seguridad social muy diferentes. El Tratado de Roma consagraba cuatro libertades de circulación y, por lo que se refiere a las que más nos atañen aquí, la libre circulación de personas y servicios, implican la libre circulación de los trabajadores a lo largo y ancho del mercado de trabajo europeo con todo lo que ello significa en términos de condiciones laborales, acceso a la formación profesional, a la seguridad social... Todo ello entre países que mantienen en estos campos grandes diferencias políticas, jurídicas y administrativas. Piensen, para hacerse una idea aproximada de esta complejidad en algo tan elemental, a la hora de circular por Europa como es el tema del idioma. En la Europa comunitaria se habla alemán, español, francés, inglés, portugués, italiano, griego entre otros...

Con la gran crisis, la de los 70, el pleno empleo¹⁰ empieza a perderse en el pasado, porque ahora empezamos a sumar: en 1975 se habían perdido 1,2 millones de puestos de trabajo, entre el 1980 y el 84 otros 2,8 millones, entre los años 1990 y 1994 otros 4,9 millones más... Así las cosas, llegó incluso a decirse abiertamente que el pleno empleo era ya una meta imposible. Afortunadamente esta meta, que hoy parece alcanzable, se ha convertido en uno de los grandes objetivos económicos y sociales europeos y está reuniendo muchos de los más importantes esfuerzos de la actividad comunitaria y de los Estados miembros.

Pese a que a los ciclos recesivos de la economía europea se intercalaron con otros expansivos, al llegar a los 90, el desempleo se había convertido en uno de los grandes problemas sociales y económicos y afectaba, muy particularmente, a las mujeres, los jóvenes y los mayores de 45 años.

Paralelamente, en estas décadas, ya se estaban gestando los procesos que han dado lugar a cosas que hoy escuchamos casi a diario: globalización, información, revolución tecnológica... Estos procesos

¹⁰ La tasa media de desempleo entre los años 65 y 73 era de un 4,75%

estaban ya bastante maduros por aquellos años que coinciden, además, como hemos visto, con la planificación del Mercado Interior Europeo y de la Unión Económica y Monetaria.

Así las cosas, algo se va transformando en la visión política que Europa tiene del empleo. Y lo que se transforma es que, a la vista de la mala evolución de las tasas de desempleo con el horizonte del Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria, de los cambios económicos y sociales, la creación de empleo se va convirtiendo en una importante meta política para Europa. Es decir, la concepción del empleo y de la política social como políticas complementarias o accesorias de la meta de la integración económica europea que recogía el Tratado de Roma de 1957, se va transformando hasta situar la creación de empleo como uno de los objetivos capitales de las actuaciones europeas.

Por esta razón el Tratado de Maastricht recogió entre los objetivos de la Unión Europea: *"Promover... un alto nivel de empleo..."* (art.2).

En 1993, el aún Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, presenta el Libro Blanco "Crecimiento, Competitividad y Empleo". Este Libro Blanco, que parte de que su razón de ser *"es una sola: el paro"*, es el primer documento europeo que hace un diagnóstico y un planteamiento integrales sobre el desempleo en Europa.

El diagnóstico culpa del desempleo a las bajas tasas de crecimiento económico y de inversión en Europa y a los desfases que presentan las políticas y los sistemas de empleo para dar respuestas al nuevo contexto socioeconómico.

El planteamiento se orienta hacia un modelo de desarrollo sostenible desde el punto de vista de la "eficacia del triángulo crecimiento – competitividad– empleo" ¹¹, esto es, plantea la necesidad de acometer reformas estructurales y crear condiciones macroeconómicas que hagan crecer la economía europea que es, a fin de cuentas, la mejor política de empleo.

Su objetivo es impulsar la actuación comunitaria en materia de crecimiento del empleo en cinco direcciones:

1. *Aprovechar al máximo el gran mercado* (europeo);
2. Fomentar el desarrollo y la adaptación de las pequeñas y medianas empresas;

11 ...y desde el de la relación con el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida.

3. Proseguir el diálogo social que ha permitido, hasta ahora, una concertación fructífera y posiciones comunes de las partes sociales, lo que ha favorecido las tareas comunitarias;
4. Crear las grandes redes europeas de infraestructura;
5. Preparar, sin demora, y poner los cimientos de la sociedad de la información.

Y, atendiendo al principio de subsidiariedad y al respeto de la diversidad de situaciones de los Estados miembros, el Libro Blanco señala la conveniencia que estos ámbitos prioritarios de actuación se contemplen, en la medida de lo posible, en las políticas de los Estados miembros.

A partir de entonces, Europa inicia su camino hacia la coordinación de las políticas públicas de trabajo, un camino que arrancó del compromiso político de los Estados miembros hasta llegar, en 1997, en la Estrategia Coordinada para el Empleo o Estrategia Europea del Empleo.

La estrategia de Essen

En 1994, el Consejo Europeo de Essen¹², llegaba a la conclusión de que la recuperación económica que se estaba produciendo en aquel momento, no iba a bastar, por sí sola, para resolver todos los problemas del empleo. Por entonces la tasa media de desempleo europea era del 11,1%. Por esta razón, el Consejo Europeo, señalaba la necesidad de hacer esfuerzos adicionales, entre ellos, reforzar el diálogo entre los interlocutores sociales y la política.

Sobre esta base, lanzó la Estrategia de Essen que se sustenta sobre el compromiso político por parte de los Estados miembros: el Consejo Europeo les pidió que aprobasen programas plurianuales de empleo en los que, atendiendo a sus particularidades económicas y sociales, tomaran medidas referidas a los cinco ámbitos considerados prioritarios para crear empleo. Estos ámbitos eran:

- 1) Fomentar las inversiones en la formación profesional para mejorar las posibilidades de empleo de la población activa.
- 2) Aumentar la intensidad de creación de empleo sobre todo mediante una organización del trabajo más flexible, una política salarial que

12 Conclusiones del Consejo Europeo de Essen, diciembre de 1994

propicie aquellas inversiones que crean empleo y fomentar iniciativas en torno a las nuevas necesidades que van apareciendo como, medio ambiente o servicios sociales, que generen empleo.

3) Con el esfuerzo conjunto de la economía, los sindicatos y la política, reducir los costes salariales accesorios, en particular de los trabajadores no cualificados, en la medida necesaria para que tenga un efecto perceptible en las decisiones sobre la contratación de trabajadores.

4) Aumentar la eficacia de la política de empleo y, muy particularmente, avanzar desde las políticas laborales pasivas hacia las activas, de manera que se estimule a las personas a buscar empleo

5) Reforzar las medidas en favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo como los jóvenes, desempleados de larga duración, las mujeres y los desempleados de más edad.

A continuación implicaba a la Comisión Europea y a los Consejos de Asuntos Sociales y Laborales y de Cuestiones Económicas y Financieras en el seguimiento y evaluación de la evolución del empleo en los Estados miembros.

Durante los años siguientes, en los Consejos celebrados en Madrid (diciembre de 1995) y Dublín (diciembre de 1996), esta Estrategia de Essen se fue perfeccionando.

El Consejo Europeo de Dublín, celebrado en diciembre de 1996, adoptó la "Declaración de Dublín sobre el Empleo". Esta Declaración destacaba, por un lado, la necesidad de continuar aplicando políticas macroeconómicas encaminadas a la estabilidad, al crecimiento y al empleo. Por otro lado, hacía hincapié en el papel del gasto público en materia de empleo: el gasto público debía orientarse a invertir en todas aquellas áreas que fomentan el crecimiento y el empleo. Así, debía concentrarse en invertir en los recursos humanos y en las políticas activas sobre el mercado laboral. En otras palabras, el papel del Estado no es crear empleo, sino crear las condiciones que permiten generarlo promoviendo, por ejemplo, la formación permanente; haciendo los regímenes fiscales y los sistemas de protección social más favorables a la creación de empleo, estimulando la actividad empresarial, modernizando los mercados de bienes y servicios, fomentando el desarrollo del sector de los servicios, prestando una atención especial a las PYME o explotando nuevas fuentes de empleo como el medio ambiente o los servicios sociales.

Por último, en este Consejo Europeo de Dublín, los interlocutores sociales europeos presentaron una contribución en la que acordaban la necesidad de aplicar una estrategia europea en materia de empleo, cuyo componente fundamental debía ser la concertación.

Llegamos así a 1997 y al Tratado de Amsterdam, que es la tercera gran reforma del Tratado constitutivo. Pero, antes de entrar en él, vamos a hacer una somera recopilación de lo que hemos visto hasta ahora.

Hemos visto, en primer lugar, y queda bien recogido en el Libro Blanco de Delors cuando alude a la "eficacia del triángulo crecimiento-competitividad-empleo", una apuesta por que la mejor política de empleo es una buena política económica que genere crecimiento sostenible y duradero y un clima de confianza que fomente la inversión.

En segundo lugar, hemos visto, que la Estrategia de Essen se basaba en los planes plurianuales de empleo, planes que reflejaban el compromiso político de los Estados miembros, ya que en ellos asumían las recomendaciones y el seguimiento del Consejo.

En tercer lugar, hemos referido algunas de las recomendaciones concretas para el empleo que hicieron diversos Consejos Europeos. Estas recomendaciones tienen un denominador común: su orientación hacia las políticas activas. Vamos a detenernos un momento aquí.

A grandes rasgos, se entiende por políticas pasivas de empleo aquellas que aseguran un nivel de ingresos a los desempleados. Podríamos citar aquí, los subsidios por desempleo o ciertas medidas de fomento de las jubilaciones anticipadas. Las políticas activas se caracterizan, en cambio, por actuar sobre el mercado de trabajo con el fin de mejorar el empleo o disminuir el desempleo. Entre éstas encontraríamos las medidas que mejoran los procesos de ajuste a corto plazo entre la demanda y la oferta de empleo, la formación de los desempleados, los incentivos para mejorar la movilidad geográfica de los trabajadores, las mejoras en la información del mercado de trabajo...

Lo que entendemos por modelo social europeo, se caracteriza por la existencia de sistemas de protección social de alto nivel, por la importancia del diálogo social y por unos servicios de interés general, lo que da como resultado el uso de ambas fórmulas (activa y pasiva). Sin embargo, es fácil seguir la pista al progresivo crecimiento del peso específico de las políticas activas de empleo.

Así, por ejemplo, en el Libro Blanco de Delors, encontramos afirmaciones como "la política activa de empleo debería franquear un

nuevo paso en favor de los jóvenes...". En las Conclusiones del Consejo Europeo de Essen, y referida a la necesidad de mejorar la eficacia de la política aplicable al mercado laboral, se señala que "Debe aumentarse la eficacia de la política de empleo evitando el recurso a prácticas que repercuten negativamente en la disposición a trabajar y pasando de una política laboral pasiva a una activa", esto es, aquellas medidas de sobreprotección social que, por ejemplo, puedan conducir a fomentar las bolsas de desempleo o de empleo informal. Por lo que se refiere a Declaración sobre el Empleo de Dublín, en ella encontramos: "El Consejo Europeo insiste en que la reestructuración selectiva del gasto público debería desempeñar un papel de primer orden en el fomento del crecimiento y el empleo, especialmente a través de la inversión en recursos humanos y de políticas activas respecto al mercado laboral".

Vamos a recordar, por último, en este repaso que, durante estos años, el Consejo va implicando a un número cada vez mayor de organismos de distintas esferas de actuación. Nosotros, por razones obvias, vamos a llamar su atención sobre el progresivo papel de los interlocutores sociales europeos¹³ en materia de empleo.

La estrategia coordinada para el empleo

Ahora, ya sí, llegamos a 1997, año en que se firma el Tratado de Amsterdam. Este Tratado, tercera gran reforma del Tratado constitutivo, es, como decíamos, el punto de inflexión de la actuación comunitaria en el empleo. La tasa de desempleo europea era, en ese momento, del 10,6%.

El Tratado de Amsterdam tiene entre sus cuatro grandes objetivos¹⁴ hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión.

El Artículo 2 del Tratado queda redactado como sigue:

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes (...) un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección

13 El diálogo social designa un procedimiento de concertación llevado a cabo por los interlocutores sociales a nivel europeo: Unión de las Industrias de la Comunidad Europea, UNICE; Centro Europeo de las Empresas Públicas, CEEP, y la Confederación Europea de Sindicatos, CES. Comprende las conversaciones entre los interlocutores sociales europeos, sus iniciativas conjuntas y sus posibles negociaciones, así como las conversaciones entre los interlocutores sociales y las instituciones de la Unión Europea.

14 Amsterdam 17 de junio de 1997: "Un nuevo Tratado para Europa". Guía del Ciudadano. Dirección General de Información, Comunicación Cultural y Sector Audiovisual. Comunidades Europeas 1997

social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad.

Esta nueva redacción confirma ese profundo cambio de visión sobre el empleo (y también sobre la política social), al que hemos aludido antes. La creación de empleo no es ya un complemento de la integración económica, sino uno de los efectos que esta integración debe tener para el conjunto de la población europea.

Relacionado con este objetivo, el Tratado de Amsterdam incorpora un nuevo Título, el VIII, íntegramente dedicado al empleo. Este Título agrega a la Estrategia de Essen, planes plurianuales de empleo que atendían las recomendaciones del Consejo, la coordinación por parte de éste de las actuaciones para el empleo de los Estados miembros.

El Título VIII crea la Estrategia Coordinada por el Empleo o Estrategia Europea para el Empleo. En su primer artículo, el Título VIII, señala: *Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico...*

El art. 126 B, 2 apunta: *... los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo.*

Esta Estrategia, muy orientada a la inversión en los recursos humanos y a la modernización del mercado de trabajo, consiste, muy someramente, en que:

1. Anualmente, el Consejo examinará la situación del empleo en la Comunidad. A propuesta de la Comisión y consultados el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Comité de Empleo¹⁵, elabora las orientaciones o directrices para el año siguiente.
2. Basándose en esas directrices, cada Estado miembro elabora anualmente su Plan Nacional de Acción para el Empleo, en el que

15 Este Comité de Empleo es creación del Tratado de Amsterdam (Artículo 130). Tiene carácter consultivo y fomenta la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. Sus tareas son: supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad; elaborar dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo a las que se refiere el artículo 128. Para llevar a cabo su mandato, el Comité deberá consultar a los interlocutores sociales.

describe las medidas que va a aplicar y las informa al Consejo y a la Comisión.

3. Anualmente, el Consejo examina la aplicación de estas directrices y, si lo cree conveniente, formula recomendaciones a los Estados miembros.

4. El Consejo y la Comisión, junto con los Estados miembros remiten un informe anual que examina las nuevas orientaciones a seguir.

Cabe destacar que, en todo este proceso, se separan muy claramente la competencia comunitaria de coordinación y la competencia de los Estados miembros de elaborar sus propias políticas de empleo. La coordinación del consejo se realiza a partir de unas directrices y recomendaciones que los Estados miembros toman en cuenta a la hora de planificar y elaborar sus políticas de empleo que responden a las particularidades de sus mercados de trabajo. Es decir, el principio de subsidiariedad al que hemos aludido anteriormente, está en la base de toda esta Estrategia.

Además, el Tratado de Ámsterdam contiene otros aspectos muy destacables en materia de empleo (y de política social) entre los que vamos a resaltar, como ya hemos hecho antes, la confirmación del papel fundamental de los interlocutores sociales en el marco del diálogo social, papel que la Comunidad está obligada a fomentar.¹⁶

Como conclusión a este apartado que dedicamos al Tratado de Amsterdam, vamos a destacar:

a) que el empleo queda estrechamente ligado a las políticas macroeconómicas de Europa, a su crecimiento y competitividad. Es decir, el triángulo de eficacia crecimiento-competitividad-empleo que recogía en 1993 el Libro Blanco de Delors, se mantiene como hilo argumental de las actuaciones en este ámbito.

b) Que la nueva competencia de coordinación de la Comunidad se mantiene en los límites marcados por el principio de subsidiariedad para complementar la eficacia de las políticas de empleo que siguen siendo competencia de los Estados miembros. Este carácter nace

¹⁶ El tratado de Amsterdam incorporó al Tratado constitutivo el Acuerdo sobre Política Social en el Título XI sobre "Política Social, de Educación, de Formación y de Juventud". En materia de Diálogo Social, esto significa, entre otras cosas, que la Comisión está obligada a fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel comunitario. A estos efectos, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción comunitaria.

de la necesidad¹⁷ de tomar en consideración la diversidad y peculiaridades de las prácticas nacionales.

En 1997 se celebró en Luxemburgo el Consejo Extraordinario sobre el Empleo que puso en marcha la Estrategia Europea para el Empleo. Fue el Proceso de Luxemburgo, del que salieron las primeras directrices para el empleo. Estas directrices se basaron en 4 pilares que se mantienen hasta el día de hoy:

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional
2. Desarrollar el espíritu de empresa
3. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas
4. Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo

No vamos a extendernos en cada uno de los matices que los Consejos Europeos posteriores a Amsterdam han ido incorporando a la Estrategia para desarrollarla y perfeccionarla. Diremos, tan sólo, que han ido profundizando en la importancia que tienen las políticas macroeconómicas en la creación de empleo y que han ido dando a todas las actuaciones comunitarias un carácter más integrado o global para cumplir mejor el objetivo de mejorar la creación de empleo.

Así que, de nuevo, damos un salto en el tiempo y vamos a detenernos en el año 2000, en el Consejo Europeo de Lisboa. Se trata del Consejo más citado en Europa en los últimos tiempos, porque lanzó el objetivo estratégico de *convertir la economía europea en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de forma sostenida, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.*

En efecto, la globalización y la economía del conocimiento son los desafíos más importantes del momento. Adaptarse a ellos significa acometer profundas transformaciones. Para ello, Lisboa traza una estrategia global que va desde la política fiscal, industrial o las infraestructuras hasta las reformas en los sistemas educativos y de formación profesional. Esta estrategia se basa en:

¹⁷ Navarro Nieto, F. "El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea". Colección Documentos, Consejo Económico y Social, 2000

1. Mejorar las políticas que se refieren a la sociedad de la información.
2. Invertir en capital humano y luchar contra la exclusión social, lo que permitirá modernizar el modelo social europeo.
3. Aplicar una serie de medidas macroeconómicas adecuadas para mantener las sólidas perspectivas de la economía europea y de su crecimiento.

Para facilitar la consecución del objetivo estratégico, el Consejo introduce el llamado método abierto de coordinación. Este método viene a reforzar las competencias de coordinación añadiendo a sus directrices, calendarios específicos para sus objetivos a corto, medio y largo plazo; estableciendo, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores y, controles y evaluaciones periódicas de las actuaciones emprendidas.

En materia de crecimiento del empleo Lisboa se traza la meta de:

- haber alcanzado en 2010 una tasa de empleo global del 70% y una tasa de empleo femenino superior al 60%.
- haber alcanzado en 2010 una tasa de empleo del 50 % para las personas de más edad (entre 55 y 64 años).

El Consejo Europeo de Estocolmo, marzo de 2001, intensificó el seguimiento cuantitativo, fijando unos objetivos intermedios para el objetivo del 2010. Así, para Enero de 2005, fijó:

- que las tasas medias de empleo de la Unión deberían alcanzar para ese momento el 67% y, la de las mujeres en particular, el 57%.
- Que la tasa media de empleo para el grupo de personas entre los 55 y 64 años, debería alcanzar, por término medio, el 50%.
- Entre las medidas a adoptar de cara a la modernización y eficacia del mercado de trabajo, el Consejo llama la atención, muy particularmente, sobre la necesidad de aumentar la movilidad de los trabajadores.

La Estrategia Europea para el Empleo se concreta, como hemos dicho, en los Planes de Empleo de los Estados miembros. En ellos, y a partir de las directrices y recomendaciones de la Comisión, cada país

diseña, anualmente, las actuaciones que va a emprender. Para ver un ejemplo concreto de cómo se refleja a nivel nacional esta Estrategia, vamos a traer hasta aquí el Plan Nacional de Acción por el Empleo de España¹⁸ de este año 2002. Comenzaremos por decir que en su elaboración han participado, junto con la Administración central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. El plan invertirá más de 13.000 millones de euros en actuaciones a favor del empleo. Estas actuaciones se organizan alrededor de los cuatro pilares de la Estrategia Europea que ya conocemos: empleabilidad, espíritu de empresarial y creación de empleo, capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores e igualdad de oportunidades.

Dentro del pilar I, Aumentar la Empleabilidad, está previsto que se realicen más de 1.600.000 acciones. De ellas el 31% son de formación, el 42% de orientación y el 27% de adquisición de experiencia y apoyo a la empleabilidad. De ellas se beneficiarán 1.140.000 desempleados, de los que el 26% son jóvenes menores de 25 años; el 48% adultos, el 22% parados de larga duración y el 4% minusválidos.

Prosigue, entre otras cosas, con la modernización de los servicios públicos de empleo y avanza en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) que mejorará la conexión de ofertas y demandas de empleo entre comunidades autónomas.

Además incluye, modificaciones normativas en la formación profesional que, mediante la nueva Ley de Formación Profesional, persigue imbricarla con el empleo y establecer un sistema de aprendizaje permanente. Prevé que más de 2 millones de alumnos participen en formación inicial o reglada a la que destinará más de 1.900 millones de euros que más de 500.000 desempleados se beneficien de la formación ocupacional, en la que se invertirán 845 millones de euros y que cerca de 2.600.000 de ocupados accedan a formación continua a la que consignará casi 954 millones de euros.

Para el pilar II, Desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo, se apoyará a las PYMEs con 4.518 millones de euros y con microcréditos para empresas de nueva o reciente creación. Además, entre otras medidas, se pone en marcha el "Proyecto Nueva Empresa" que reducirá la duración de los trámites de constitución de una PYME de los 30 a 60 días actuales a 2 días.

18 www.mtas.es

Para el pilar III, Fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, el Plan prevé, entre otras acciones, diseñar un observatorio para analizar sistemáticamente las relaciones entre seguridad y salud en el trabajo, economía, empleo y organización laboral o desarrollar un plan para formar técnicos y profesionales en tecnologías de la información y las comunicaciones, que insertará laboralmente a 14.000 profesionales en tres años.

Por lo que respecta al pilar IV, Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el Plan pretende reforzar la participación de la mujer en las medidas activas de empleo, incrementar su contratación indefinida (en 1997 era del 36,6% y en 2001 ha sido del 44%), o impulsar su formación profesional en materias relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y en sectores en las que estén infrarrepresentadas.

También pondrá en marcha un Observatorio permanente de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres que recogerá y analizará información destinada a elaborar indicadores que evalúen el impacto social de estas políticas.

Cabe destacar, en línea con algún comentario que hemos hecho a lo largo de esta exposición, que se incrementan en más de 413 millones de euros los esfuerzos en políticas activas, lo que permitirá aumentar la proporción de parados que participen en medidas de mejora de la capacidad de inserción.

A modo de evaluación de la evolución del empleo en España, país que cuenta con las tasas de desempleo más altas de Europa, cabe destacar que, desde que en 1998 se elaboró el primero de estos planes, el empleo ha evolucionado de una manera muy positiva tanto en la creación de nuevos empleos (casi 2 millones) como en la reducción de desempleados (casi 1 millón) y en el crecimiento de su población activa. A finales de 2001 la tasa de desempleo descendió hasta el 13%.

Terminamos aquí este repaso a la Estrategia Europea para el Empleo y a su concreción en los Planes Nacionales de Empleo.

Otras actuaciones europeas para el empleo

Esta Estrategia no agota las actuaciones de Europa para el Empleo. Junto a ella, se trazan otra serie de actuaciones globales e interconectadas entre sí enmarcadas en el objetivo estratégico de convertirnos en la

economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de forma sostenida, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Este objetivo estratégico, ya lo hemos visto, también se orienta a alcanzar el pleno empleo en 2010.

Con esta finalidad, entre el conjunto de actuaciones que se ha trazado la Comunidad, vamos a destacar, a continuación, el desarrollo del aprendizaje permanente y de la movilidad de los trabajadores europeos.

El desarrollo del aprendizaje permanente o de la formación y educación a lo largo de la vida, persigue mejorar la empleabilidad y la capacidad de adaptación de la población europea y la competitividad de sus empresas. En esta línea se inscribe la Comunicación de la Comisión: "Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente"¹⁹, que propone un marco de actuaciones en materia de educación y formación que, sin pretender armonizar las legislaciones nacionales, hace un planteamiento para usar más coherente y racionalmente todos los recursos e instrumentos existentes.

Además, la formación profesional tiene un espacio propio, y muy relevante como hemos tenido la oportunidad de ver, en la Estrategia Europea para el Empleo. En ella se define un objetivo horizontal que recoge el Tratado de Amsterdam cuando señala: *Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán... por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable...*

Por su parte, las directrices anuales del Consejo para las políticas de empleo también le prestan especial atención. Por poner un ejemplo concreto, vamos a citar, algunas de las directrices aprobadas por el Consejo para este año 2002²⁰.

Dentro de los objetivos horizontales de la Estrategia, que son los dirigidos a crear las condiciones idóneas para el pleno empleo en una sociedad basada en el conocimiento, la Decisión señala que *los Estados miembros deberán determinar estrategias globales y coherentes para la formación a lo largo de toda la vida... En particular, las estrategias deberían englobar el desarrollo de sistemas de enseñanza primaria, secundaria y superior, de formación complementaria y de formación profesional para jóvenes y adultos; a fin de mejorar su capacidad de inserción profesional, su capacidad de adaptación y sus competencias, así como su participación en una sociedad basada en el conocimiento.*

19 COM (2001) 678 final

20 DECISIÓN DEL CONSEJO de 18 de febrero de 2002 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002. (2002/177/CE)

Por lo que se refiere, por ejemplo, al pilar I: aumentar la empleabilidad, la directriz N^o 4 invita a los Estados miembros a mejorar la calidad de sus sistemas de educación y formación, así como de los programas correspondientes, en particular mediante el establecimiento de orientaciones adecuadas tanto en materia de formación inicial como de formación a lo largo de toda la vida, la modernización y la mejora de la eficacia de los sistemas de aprendizaje y de la formación en el lugar de trabajo, y a fomentar la creación de centros locales polivalentes de adquisición de conocimientos, a fin de... favorecer las condiciones adecuadas para facilitar el acceso de los adultos a la formación a lo largo de toda la vida, incluidos los que trabajen con contratos atípicos, con el fin de incrementar la proporción de la población adulta en edad de trabajar (25-64 años) que recibe educación y formación en un momento dado. Los Estados miembros fijarán objetivos al respecto...

El Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, PNAE, 2002, responde a esta directriz, proponiendo, entre otras cosas, el objetivo cuantitativo de que, en 2002, los participantes que accedan al subsistema de formación profesional continua alcancen la cifra de 2.667.040²¹, lo que incrementará en un 7% las estimaciones de 2001. En cuanto al presupuesto destinado a este subsistema, 954 millones de euros, que implica un 7,4% más que el del año anterior.

Por lo que se refiere a la segunda de las actuaciones europeas que hemos destacado en ese apartado, reforzar la movilidad de los trabajadores europeos, la Comisión Europea presentó en el Consejo Europeo de Barcelona del pasado mes de marzo, la Comunicación "Plan de Acción de la Comisión sobre las Capacidades y la Movilidad"²². La diversidad de lenguas, de sistemas educativos y de formación, de sistemas sanitarios y de protección social, etc. son algunos de los elementos que obstaculizan la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores europeos y, con ello, un funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo de cara al pleno empleo.

Desde una perspectiva integral que abarca el refuerzo de la movilidad profesional y la capacitación, se debe facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores y mejorar los sistemas de información sobre oportunidades de empleo, posibilidades de aprendizaje... La Comunicación diseña un Plan de acción que prevé, entre otras

21 EL PNAE se refiere al conjunto del subsistema. Los participantes estimados se distribuyen como sigue: Instituto para las Administraciones Públicas, INAP, para la formación de los trabajadores de las Administraciones Públicas: 501.558; Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, dirigida a formar a los trabajadores del sector privado: 1.772.100; Comunidades Autónomas: 391.811.

22 COM (2002) 72 final

actuaciones, modernizar y simplificar las disposiciones de seguridad social para que, como muy tarde, en el 2004 sea aprobada una tarjeta sanitaria europea; encomienda a los Estados miembros la elaboración para 2005 de una estrategia y calendario que determine las necesidades de enseñanza de idiomas para asegurar el aprendizaje de, al menos, dos lenguas comunitarias; o que la Comisión Europea cree en 2003 un sitio centralizado que facilite a los ciudadanos información exhaustiva y accesible sobre ofertas de empleo, posibilidades de aprendizaje, etc.

El objetivo de mejorar la movilidad de los trabajadores europeos aparece también en la Estrategia Europea para el Empleo. Lo recoge la directriz N° 6 del año 2002: *"Los Estados miembros, cuando proceda junto con los interlocutores sociales, intensificarán sus esfuerzos para detectar y prevenir los estrangulamientos, en particular...*

- fomentando la movilidad profesional y geográfica dentro de cada Estado miembro y de la Unión,
- mejorando el funcionamiento de los mercados de trabajo mediante el perfeccionamiento de las bases de datos sobre puestos de trabajo y oportunidades de formación, que deberán estar conectadas a escala europea, y la utilización de tecnologías de la información modernas y de la experiencia ya disponible a escala europea".

Para dar cauce a esta directriz, entre otras actuaciones, el PNAE 2002 contempla una experiencia piloto de movilidad geográfica de los trabajadores agrícolas. Este proyecto, gestionado por una asociación patronal del sector, *coordinará el empleo en distintas campañas, de manera que un trabajador tenga empleo continuado participando en varias de ellas, facilitándose el desplazamiento a los distintos lugares.* En él participarán 1.355 trabajadores y cuenta con financiación del servicio público de empleo.

Vamos, por último, a señalar algunas propuestas acordadas en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo pasado, que continúan incidiendo en la creación de empleo.

El espíritu empresarial y el correcto funcionamiento del mercado interior son claves del crecimiento y la creación de empleo, por lo que es necesario fomentar la actividad empresarial y simplificar al máximo la creación de nuevas empresas. Por esta razón el Consejo solicitó a los Estados miembros que aceleren esta clase de medidas y quedó a la espera de que la Comisión presente un Libro Verde sobre el espíritu empresarial antes de la primavera de 2003.

Para garantizar la competitividad de la UE y mejorar el empleo en diferentes ramas profesionales y zonas geográficas, el Consejo indicaba que es decisivo que las instituciones laborales y los sistemas de negociación colectiva nacionales, dentro del respeto de la autonomía de los interlocutores sociales, tengan en cuenta la relación que existe entre la evolución de las remuneraciones y las condiciones del mercado laboral, permitiendo así una evolución salarial según criterios de productividad y de diferencias de cualificación profesional.

También aludía a la necesidad de reducir las jubilaciones anticipadas y de aumentar las oportunidades de permanencia de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral mediante fórmulas de jubilación flexible y gradual y su acceso a la formación permanente. Se trazó, además, el objetivo de que en 2010 se vaya elevando de forma progresiva, en torno a 5 años, la edad media de jubilación en la Unión Europea.

El Consejo, además, instaba a los interlocutores sociales a poner sus estrategias en los distintos ámbitos territoriales (europeo, nacional, regional y local) y sectoriales al servicio de la Estrategia para el empleo y de los objetivos de Lisboa, y a que presenten directamente a la Cumbre Social cada año un informe de sus aportaciones tanto a nivel nacional, en los planes para el empleo, como a nivel europeo.

Junto a estas actuaciones que acabamos de reseñar, Europa ha puesto también algunos de sus instrumentos financieros más importantes al servicio de la creación más y mejores empleos. De ellos vamos a destacar los Fondos Estructurales y, muy particularmente, el Fondo Social Europeo.

El Fondo Social Europeo

Para reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones que la integran, Europa realiza actuaciones estructurales de política regional y social a través de unos fondos estructurales que suponen más del 35% del presupuesto comunitario. Estos fondos, regulados en diversos reglamentos específicos, financian los programas de actuación plurianuales que cada Estado miembro presenta a la Comisión para su aprobación.

En el periodo 2000-2006 estos fondos invertirán un total de 195.000 millones de euros²³ en actuaciones estructurales que incidan en los ámbitos

²³ Expresados a precios de 1999. Reglamento (CEE) 1260/99 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los fondos estructurales. Art.7. De ellos, España percibirá, al menos, 45.045 millones

de las políticas regionales y sociales que se consideran prioritarios. Estos ámbitos prioritarios se denominan Objetivos y, en la actualidad, son tres:

- El primer objetivo u Objetivo 1 es promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, es decir, aquellas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria. En ellas vive el 22% de la población comunitaria. A este Objetivo se destina el 69,7% del total de los fondos.
- El Objetivo 2, al que se adscribe el 11,5% de los fondos, es la reconversión económica de las zonas con dificultades estructurales. En ellas vive el 18% de la población europea.
- El Objetivo 3 es promover la modernización de los sistemas de formación y fomentar el empleo en toda la Unión Europea. A este Objetivo se asigna el 12,3% de los fondos.

Para financiar estos Objetivos existen cuatro Fondos Estructurales:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que financia infraestructura, inversiones para la creación de empleo, proyectos de desarrollo local o ayuda a las PYMEs, es el más importante de todos ellos.

La sección orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), se dirige a financiar actuaciones de desarrollo rural y, de ayuda a los agricultores.

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) se dirige a la adaptación y actualización del equipamiento en el sector pesquero.

Citamos, por último, el Fondo Social Europeo, FSE, en el que vamos a detenernos ahora²⁴. A través de él, la Comunidad invierte en acciones concretas de formación, orientación, asesoramiento, creación de empleo, etc., para acelerar la creación de empleo en todas las regiones y segmentos de población europeos.

Y es que, precisamente, la finalidad del FSE es apoyar las medidas de prevención y de lucha contra el desempleo, de desarrollo de los recursos humanos y de integración en el medio laboral para lograr un alto nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

24 Reglamento (CE) 1262/99 del Consejo de 21 de junio de 1999 relativo al FSE.

Entre 2000 y 2006, el FSE invertirá unos 60.000 millones de euros en reformar y modernizar el mercado de trabajo europeo de acuerdo con las recomendaciones de la Estrategia Europea para el Empleo. Un 60% de esta cantidad se dirigirá a promover la empleabilidad; en desarrollar el espíritu de empresa se invertirán unos 8.000 millones; 11.000 millones se destinarán a mejorar la adaptabilidad de la mano de obra europea y, para fomentar la igualdad de hombres y mujeres, el Fondo invertirá 4.000 millones. Sus intervenciones se harán de acuerdo con las prioridades nacionales que definen los planes nacionales de empleo de los Estados miembros.

Durante el periodo 2000-2006, las inversiones del FSE se distribuirán entre el Objetivo 1, que como hemos visto, promueve el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, el Objetivo 2, reconversión económica y el Objetivo 3, específicamente dedicado a la "adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo".

Centrándonos en este último, hay que señalar que se trata de un objetivo horizontal, es decir, sus intervenciones se realizan, excepto en algunos casos²⁵, en todo el territorio de la Comunidad. Esta horizontalidad queda patente si atendemos a sus ámbitos claves de intervención:

1. Promover las políticas activas del mercado laboral para combatir el desempleo.
2. Promover el acceso al mercado laboral, con atención especial a las personas amenazadas de exclusión social.
3. Reforzar la empleabilidad a través de los sistemas de educación y formación continua.
4. Promover las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales.
5. Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Más específicamente, estamos hablando de acciones de formación de base, de formación continua, de ayudas al empleo y a las actividades profesionales no asalariadas, de mejorar los sistemas educativos y de formación profesional, de fomentar la cooperación entre los centros de formación y las empresas, etc.

²⁵ A excepción de las regiones que puedan optar a la intervención del objetivo 1.

Sus ayudas financian tres tipos de actuaciones:

1. Asistencia a personas: es la principal forma de ayuda y abarca ámbitos como la formación o educación profesional, la orientación, etc.
2. Asistencia a estructuras y sistemas a fin de aumentar la eficacia de las actividades de la asistencia a personas.
3. Medidas de acompañamiento (puesta a disposición de servicios e instalaciones de asistencia para personas dependientes, promoción de medidas de acompañamiento sociopedagógicas, campañas de sensibilización y de información).

Un ejemplo concreto de cómo se invierten estas ayudas en España lo encontramos en el subsistema de formación continua²⁶, la estructura de formación profesional que financia la formación de los trabajadores ocupados en las empresas para mejorar la competitividad de nuestro tejido industrial y la empleabilidad de los trabajadores. Estas actividades de formación, financiadas en su mayor parte con los recursos recaudados por la Seguridad Social²⁷, reciben cofinanciación del Fondo Social Europeo.

La iniciativa EQUAL

Junto a los Objetivos de las políticas estructurales y a las actuaciones específicas que contemplan, existen unas "Iniciativas Comunitarias". Se trata de programas específicos que, financiados con cargo al 5,35% de los fondos estructurales, se destinan a buscar soluciones a problemas comunes a todo el territorio Europeo. Actualmente existen cuatro Iniciativas Comunitarias: entre ellas vamos a destacar la Iniciativa EQUAL²⁸, a la que el Fondo Social Europeo destinará más de 2.800 millones de euros (2.847²⁹) entre 2000-2006. De ellos, España percibirá 485. Esta Iniciativa, que también está completamente relacionada con la Estrategia Coordinada para el Empleo, desarrollará la cooperación entre los Estados miembros para promover y explorar nuevas prácticas

26 Para encontrar más información: www.fundaciontrípartita.org

27 Los trabajadores y las empresas españolas cotizan a la Seguridad Social un 0,7% de la masa salarial en concepto de Cuota de Formación Profesional. Esta Cuota se divide por mitades entre los sistemas de formación profesional de desempleados (formación ocupacional) y de ocupados (formación continua).

28 Además de la Iniciativa EQUAL, existen: INTERREG III, con cargo al FEDER, para fomentar la cooperación transfronteriza; URBAN II, con cargo al FEDER, para rehabilitación de ciudades y zonas urbanas en crisis; LEADER+, con cargo a FEOGA Orientación, que financia nuevas estrategias locales de desarrollo sostenible en zonas rurales.

29 Expresados a precios de 1999. EUROPA, Política Regional Inforegio www.europa.eu.int

que combatan todas las formas de exclusión, de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo.

Con esta intención, la Iniciativa financia proyectos destinados a incrementar la capacidad de inserción profesional, fomentar el espíritu de empresa, mejorar la capacidad de adaptación y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, los cuatro pilares de la Estrategia Coordinada para el Empleo.

La primera Convocatoria de proyectos dentro de esta Iniciativa, que en España ha sido publicada en marzo del pasado año por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha seleccionado 6 áreas temáticas en torno a estos ejes:

- a) Facilitar el acceso al mercado laboral 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.
- 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) 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.
- e) Conciliar la vida familiar y vida profesional, así como reintegrar a los hombres y 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.
- f) Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

En torno a las áreas temáticas, la Iniciativa reunirá en Agrupaciones de Desarrollo a los principales agentes en una zona geográfica o un sector determinados: Administraciones Públicas, interlocutores sociales, sector empresarial (con preferencia de PYMEs), servicios públicos de empleo y organizaciones no gubernamentales.

Los resultados extraídos de estos proyectos, servirán para modelar en el futuro el diseño de las políticas y las prácticas en este ámbito.

Conclusiones

Como hemos visto, la integración europea ha ido cubriendo etapas, el gran mercado interior, la unión económica y monetaria son ya una realidad. Los ciudadanos europeos circulamos sin pasaporte por los Estados miembros y, muchos de nosotros manejamos ya una moneda común. Son cambios reales, cambios de una magnitud enorme, que entrañan la necesidad de poner a punto muchos, muchísimos, mecanismos, el empleo entre ellos. Europa continua trazándose metas, quiere convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, quiere capacidad de crecimiento económico y quiere crear más y mejores empleos para alcanzar, en 2010 el pleno empleo.

Europa está, además, inmersa en fenómenos mundiales como la globalización o la sociedad de la información, fenómenos complejos que debe aprovechar para lograr sus objetivos. A la complejidad de este entorno se suma la diversidad europea. De ella suele decirse que es una de sus más importantes fuentes de riqueza, y es cierto. Pero no es menos cierto que esta diversidad añade complejidad a la adopción y sanción de políticas y estrategias comunes. La Estrategia Europea para el Empleo, sobre la que nos hemos centrado hoy, es una buena muestra de cómo funcionan estos procesos de puesta en común. Hoy Europa cuenta con un mecanismo de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, un mecanismo que se va perfeccionando con el tiempo y que está incidiendo muy positivamente en la modernización nuestros mercados de trabajo, en la orientación hacia las políticas activas y en la participación de los interlocutores sociales. Una participación que es trascendental, tratándose, como es el caso, de materias extremadamente sensibles, cuando no delicadas, para el conjunto de los ciudadanos y de las empresas.

Europa va ganando visión de conjunto, una visión que abarca el conjunto de sus políticas y de sus actividades, las actuaciones que emprende en sus mercados de trabajo entre ellas. Esta visión de conjunto va más allá de la coordinación que recoge la Estrategia o de otros instrumentos puntuales que se ponen al servicio del crecimiento del empleo. Esta visión implica abordar reformas en muchos campos, reformas que respondan a un planteamiento integral y coherente. Los campos de actuación son, pues, muy variados y se dirigen hacia el crecimiento económico, hacia la creación de un marco macroeconómico estable que genere confianza para elevar los niveles

de inversión, a mejorar la competitividad de nuestras empresas y la empleabilidad de sus trabajadores, a flexibilizar todos los mercados y, particularmente, el mercado de trabajo para adaptarlo a la realidad económica y productiva, a fomentar el espíritu empresarial simplificando su entorno reglamentario y favoreciendo a las PYMEs, que son las que mas empleos generan...

Hemos visto que, en toda la documentación relativa al empleo, existen materias o rasgos comunes y a mí me gustaría llamar muy particularmente su atención sobre uno de ellos: el aprendizaje permanente. La importancia de la educación y la formación a la hora de plantearse el progreso económico y social son hoy tan incuestionables como lo eran tiempo atrás. Pero, los cambios que vivimos y los que se avecinan acentúan esta importancia que, quizá, ahora sea más estratégica que antes. Invertir en sistemas educativos y de formación de base es una meta política indiscutible e inaplazable, como lo es, también, el planteamiento de lograr instaurar mecanismos de aprendizaje a lo largo de toda la vida que pongan al alcance de los ciudadanos todas las oportunidades de desarrollo personal, profesional y social que la sociedad puede ofrecer.

Estas oportunidades, que en su mayoría vienen de la mano del empleo, deben ser objeto de cuantos esfuerzos sean necesarios. En este sentido, algunas informaciones recientes indican que la Estrategia Europea para el Empleo y las actuaciones en ámbitos periféricos pero determinantes del empleo, están logrando efectos positivos ya que durante sus cinco años de existencia en Europa se han creado 10 millones de nuevos empleos y hay 4 millones menos de desempleados.

El empleo sigue, sin embargo, siendo una variable extremadamente sensible a los más recientes acontecimientos económicos y políticos. Así, según Eurostat, el paro en la zona Euro alcanzó el pasado mes de junio su tasa más alta en el último año, un 8%. Alemania, en agosto pasado³⁰, alcanzó la peor de sus tasas de desempleo de los últimos cuatro años, un 9,7% de la población activa. Sin embargo, países tradicionalmente más castigados por el desempleo como el nuestro, continúan reduciendo sus tasas de desempleo que, siendo aún muy elevadas, mejoran y aumentando sus tasas de empleo. Durante el segundo

³⁰ El Mundo, 8 de agosto de 2002.

trimestre de este año, la tasa de desempleo ha bajado al 11,09%³¹ y la de empleo se sitúa en el 58,3% y hoy alcanzamos un record histórico en nuestra tasa de ocupación que se sitúa en los 16,2 millones de personas.

Pero, con independencia de estos datos quiero destacar la importancia que tiene el que Europa haya recuperado la noción del pleno empleo y el que lo haya convertido en una de sus metas. Este hecho refleja confianza en el futuro. La Comisión Europea decía recientemente que "se ha pasado de administrar el desempleo a gestionar el crecimiento del empleo". Esta frase resume la mejor de las actitudes posible, pues entraña confianza en las actuaciones que se están realizando. Y creo que la confianza es un arma poderosísima para encarar el presente y para imaginar el futuro.

31 INE, 2º Trimestre de 2002.