

# Cumbre de Lisboa



# Estrategia Europea de Empleo

## Cumbre de Lisboa Estrategia Europea de Empleo

Esta guía forma parte de un conjunto de publicaciones que tienen por objeto acercar las políticas sociales europeas a las ONG españolas. La Fundación Un Sol Món y la Fundación Luis Vives están convencidas de la incidencia creciente que tienen las políticas sociales europeas en el trabajo cotidiano de las entidades sociales. Por ello, han puesto en marcha un programa conjunto que pretende que las ONG tengan una mayor información de la agenda social comunitaria, puedan conocer y analizar las repercusiones de la misma, participar más activamente en los foros y espacios internacionales en los que ésta se discute y beneficiarse de los recursos europeos.

El empleo ha pasado a formar parte de las prioridades comunitarias, especialmente a partir de la cumbre de Lisboa del año 2000. Los objetivos renovados de la agenda de Lisboa en el 2005 introducen nuevas prioridades comunitarias en esta materia, que se concretan en los programas Nacionales de Reforma de los Estados miembros, que sin duda tendrán una incidencia importante en los trabajos que desarrollan las ONG.



PRÓLOGO	3
INTRODUCCIÓN	5
I - CONTEXTUALIZACIÓN	9
II - POLÍTICA COMUNITARIA DE EMPLEO	11
1.- Un paseo por la historia reciente	11
2.- Cumbre de Lisboa- Estrategia de Lisboa año 2000	13
• Los objetivos	13
• Evaluación intermedia	13
3.- Estrategia europea de empleo	15
• Competencias nacionales y comunitarias	15
• Los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo	15
• Ejes de actuación	16
• ¿Como funciona la Estrategia Europea de Empleo?	20
• El Fondo Social Europeo y la Estrategia Europea de Empleo	21
III - LA POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA	23
1.- Los planes nacionales	23
2.- La opinión de los agentes sociales	27
3.- La opinión de los expertos	28
4.- La opinión de las instituciones comunitarias	29
IV - UN NUEVO GIRO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO	31
1.- Nuevas directrices para el crecimiento y el empleo	31
2.- Programa Nacional de Reformas: octubre de 2005	34
V - BALANCE Y PERSPECTIVAS	36
1.- Avances y límites	36
2.- Los progresos de España	37
3.- Empleo e inclusión social: progresos y retos pendientes	38
BIBLIOGRAFÍA	40

## PRÓLOGO

Esta publicación forma parte de un conjunto de guías que tienen por objeto hacer más comprensibles distintos temas de las políticas sociales europeas que afectan especialmente a las ONG que trabajan en el ámbito de la Acción Social. Las ONG españolas participan en escasa medida de los programas europeos relacionados con el empleo, y han sido muy poco activas en el diseño y seguimiento de los sucesivos planes nacionales de empleo. Conocer mejor la agenda comunitaria en esta materia, y los cambios que se están produciendo en la misma, es el primer requisito para una participación más activa.

A lo largo de las últimas décadas, y especialmente a partir del Tratado de Maastrich, las políticas sociales han adquirido mayor relevancia en la agenda comunitaria. El empleo ha sido una materia de importancia creciente para la Unión en la década de los noventa, y ha pasado al primer plano de la agenda comunitaria a partir de la Cumbre de Lisboa en el año 2000 y de la revisión de los objetivos de la misma en el año 2005. Los objetivos adoptados en dicha cumbre para el año 2010 fueron muy ambiciosos, y a medio camino de su recorrido los resultados no han sido suficientemente satisfactorios.

No obstante, durante este periodo en España se han producido progresos muy importantes, que han llevado a nuestro país a tener unas tasas de desempleo equiparables a la media comunitaria; no hemos de olvidar que el punto de partida era de una enorme desventaja. A pesar de ello, el empleo no ha sido suficientemente inclusivo ni ha tenido el impacto que sería de desear en los grupos de población más excluidos. La precariedad del mercado de trabajo sigue siendo una característica fundamental, que además se concentra especialmente en determinados grupos de población.

La Estrategia Europea de Empleo pone en marcha una serie de mecanismos y procesos insuficientemente conocidos que intentamos analizar en esta guía. Así, por ejemplo, se abordan temas tales como los pilares para el empleo, los ejes de actuación, los planes nacionales de empleo, el uso del Fondo Social Europeo a favor de la promoción del empleo, etc.

Con los objetivos de Lisboa revisados en 2005, y justo en el paso del ecuador de la Estrategia Europea de Empleo, la Unión Europea ha adoptado nuevas “directrices integradas para el crecimiento y el empleo” (2005 – 2008) y todos los Estados miembros han elaborado sus programas nacionales de reforma de acuerdo a las mismas con objeto de dar un nuevo impulso a los objetivos de Lisboa.

Esperamos que esta guía sea de utilidad y que haga más accesible y comprensible la política de empleo comunitaria a las ONG españolas y a aquellas entidades que actúan en el ámbito social, en un momento en el que la Unión Europea establece nuevas directrices, los Estados elaboran sus nuevos programas nacionales de reforma y se comienza a planificar el nuevo periodo de los Fondos Estructurales 2007 – 2013, en el que el Fondo Social Europeo seguirá teniendo como objetivo prioritario la promoción del empleo y la inclusión de las personas en el mercado de trabajo.



## INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo, la idea de una Europa Unida no fue más que un sueño en la mente de algunos grandes hombres. Hicieron falta dos grandes y terribles guerras para que se empezase a trabajar en serio y persuadir a las naciones europeas de la necesidad de crear una estructura estable y solidaria que permitiera a los países europeos convivir en paz y prosperidad.

Robert Schuman (ministro francés de Asuntos Exteriores), recogió una idea originalmente concebida por Jean Monnet, y el 9 de mayo de 1950 propuso la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París, 1951). Este primer paso, limitado en este momento a la apertura del mercado común del carbón y del acero entre seis Estados Fundadores (Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), fue el comienzo de más de medio siglo de cooperación pacífica entre los Estados Miembros de las Comunidades Europeas.

En 1968 los Estados de la CECA se decidieron a construir una Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) basada en un mercado común que abarcara una amplia gama de bienes y servicios. El éxito de los seis impulsó a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido a sumarse a ellos, pasando así la CEE a tener 9 miembros en 1973. Las siguientes ampliaciones tuvieron lugar en 1981 y 86, con las adhesiones de Grecia, España y Portugal.

Mientras crecía el número de miembros, el modelo de integración europeo iba asimismo avanzando. En 1992 los Estados negociaron un nuevo Tratado, Maastrich, que creaba la Unión Europea sobre la base de unas instituciones reforzadas y dotadas de más amplias responsabilidades.

Tres años más tarde se unían al proyecto Austria, Finlandia y Suecia, conformando de esta forma la Europa de los 15. En 2002 entraba en circulación la moneda única.

La Unión europea ha marcado profundamente la historia de Europa y la mentalidad de sus habitantes, tanto de los países que forman la UE como de los que aspiran a hacerlo y sus vecinos. La UE supone un nuevo modelo para el continente, y sería un error considerar que ya ha adquirido su forma definitiva, ni en sus componentes, ni en su estructura ni en su funcionamiento. Además, a pesar de la fortaleza que la actuación conjunta les ha hecho adquirir, los países de la UE suponen un porcentaje cada vez más pequeño de la población mundial. Deben, por tanto, continuar uniéndose si quieren mantener el crecimiento económico y hacer frente a la competencia global de otras importantes economías. En consecuencia, el proceso de integración se construye día a día en el plano político, social, económico y legal, pero también en el geográfico y sociodemográfico. En el 2004 entraron a formar parte de la Unión diez nuevos miembros: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En 2007 lo harán Bulgaria y Rumania. Turquía y Croacia están en negociaciones.

La Unión Europea de hoy es el resultado del esfuerzo y de las realizaciones concretas de los impulsores de la Europa comunitaria. El resultado es un sistema político original, en permanente evolución desde hace cincuenta años.



Las bases constitucionales de este conjunto son los Tratados de París y Roma, que se han visto modificados posteriormente por:

- El Acta Única Europea en 1986.
- El Tratado de Maastrich en 1992
- El Tratado de Ámsterdam en 1997
- El Tratado de Niza en 2001.

El próximo paso en la integración en este sentido será la Constitución Europea, cuyo futuro en estos momentos es incierto tras el rechazo de los pueblos francés y holandés, expresado en referéndum, a su texto.

Los Tratados, que constituyen el Derecho originario, se encuentran en el origen de numerosos actos jurídicos (Derecho derivado), que tienen una incidencia directa en la vida de los ciudadanos de los Estados miembros. Nos referimos a reglamentos, directivas y recomendaciones, adoptados por las instituciones comunitarias y de distinto grados de vinculación para los Estados.

Tanto la legislación como la política europeas son el resultado de las decisiones adoptadas el triángulo institucional formado por las principales instancias europeas: el Consejo, representante de los

Estados, el Parlamento, representante de los ciudadanos, y la Comisión, órgano independiente de los Estados y garante del interés general de los europeos.

La principal institución decisoria es el **Consejo** de la Unión Europea, que tiene una presidencia semestral rotatoria y está formado por los jefes de Estado de los países miembros. El Consejo comparte con el Parlamento los poderes legislativo y presupuestario. El número de votos de que dispone cada país se pondera en virtud de la dimensión relativa de su población. Las decisiones se toman por mayoría cualificada; el Consejo Europeo se reúne, dos veces al año.

El **Parlamento Europeo** es el órgano de expresión democrática y de control político de las Comunidades Europeas, que participa también en el proceso legislativo. Desde junio de 1979, sus miembros son elegidos por sufragio universal cada cinco años. Junto a sus funciones legislativa y presupuestaria, la función de impulso político del Parlamento resulta esencial. El Parlamento es el foro europeo por excelencia y, en consecuencia, fuente de iniciativas.

La **Comisión**, con un Presidente y dirigida por Comisarios, es uno de los órganos clave del sistema institucional comunitario. La Comisión, guardiana de los Tratados, vela por la aplicación de los reglamentos y de las directivas aprobadas por el Consejo y goza de gran independencia en el ejercicio de sus atribuciones. Dispone de iniciativa legis-



lativa y es el órgano de gestión que ejecuta las decisiones del Consejo. La Comisión está asistida por una Administración, compuesta de treinta y seis Direcciones Generales y diversos servicios, cuya sede se reparte principalmente entre Bruselas y Luxemburgo. A diferencia de las Secretarías de las organizaciones internacionales clásicas, la Comisión dispone de autonomía financiera y ejerce sus prerrogativas con total independencia.

El Tribunal de Justicia, vela por el cumplimiento de la legislación europea, y el Tribunal de Cuentas controla las cuentas comunitarias. Otros cinco organismos completan el sistema: el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo, el Banco Europeo de Inversiones y el Defensor del Pueblo Europeo.

La Unión Europea, que comenzó siendo una agrupación con fines primordialmente económicos y comerciales, ha ido incorporando progresivamente objetivos sociales. **La cohesión social y los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos son hoy elementos esenciales de las políticas comunitarias.** Se suele hablar del modelo social europeo, conformado por sistemas de protección social de los distintos países que integran la Unión, con tradiciones y prácticas muy distintas, pero caracterizados todos ellos por perseguir la protección de las personas y la solidaridad. Este modelo social europeo, que justamente está siendo sometido ahora a un proceso de discusión y debate, es esencial en la identidad de la Unión, independientemente de las particularidades nacionales, y muy diferente del que tienen otras economías avanzadas.

Por ello, la Unión Europea, que está adquiriendo competencias progresivas en materia de política social, está haciendo esfuerzos progresivos, no solamente por coordinar y armonizar las distintas políticas sociales de sus Estados miembros, sino también por impulsar medidas y programas conjuntos, a los que está dedicando una parte importante del presupuesto comunitario y especialmente de los Fondos Estructurales.



## I - CONTEXTUALIZACIÓN

En 1993, con la publicación del **Libro Blanco de Delors**, se puso de manifiesto la necesidad de afrontar el acusado aumento del desempleo experimentado en Europa a comienzos de los noventa, que afectaba a más del 10% de la población activa, más de 17 millones de ciudadanos europeos, y a un 20,1% de jóvenes.

Este documento considerado como el primer hito en el reconocimiento del verdadero alcance del problema del desempleo y punto de partida de una acción concertada para luchar contra el desempleo y promover la creación de empleo en Europa, fue el resultado de un procedimiento de consulta iniciado con el Libro Verde sobre la política social europea, que implicó a las instituciones de la Unión Europea, a los Estados Miembros, a los empresarios, a los sindicatos, a las instituciones públicas y a los ciudadanos.

Las propuestas relativas a la formación y al empleo constituían parte integral del texto del Libro Blanco, que determinó unas líneas principales de acción para la Unión Europea, e intentó consolidar y desarrollar las actuaciones realizadas hasta la fecha, sobre todo en lo referente al derecho laboral, la salud y la seguridad, la libre circulación y la igualdad de trato entre mujeres y hombres.

Entre las prioridades que señalaba el Libro Blanco destacaban las siguientes: apostar por la educación y la formación a lo largo de toda la vida; aumentar la flexibilidad externa y interna; confiar más en la descentralización y la iniciativa; reducir el coste relativo del trabajo poco cualificado; renovar profundamente las políticas de empleo; y, finalmente, dar respuesta a las nuevas necesidades. De hecho, una de las principales razones que apuntaba el Libro Blanco para explicar la insuficiente creación de empleo en la Unión Europea fue la incapacidad para responder a estas nuevas necesidades individuales y colectivas (más aún por cuanto suponían transformaciones sociales que “ofrecen oportunidades de crecimiento y empleo”).

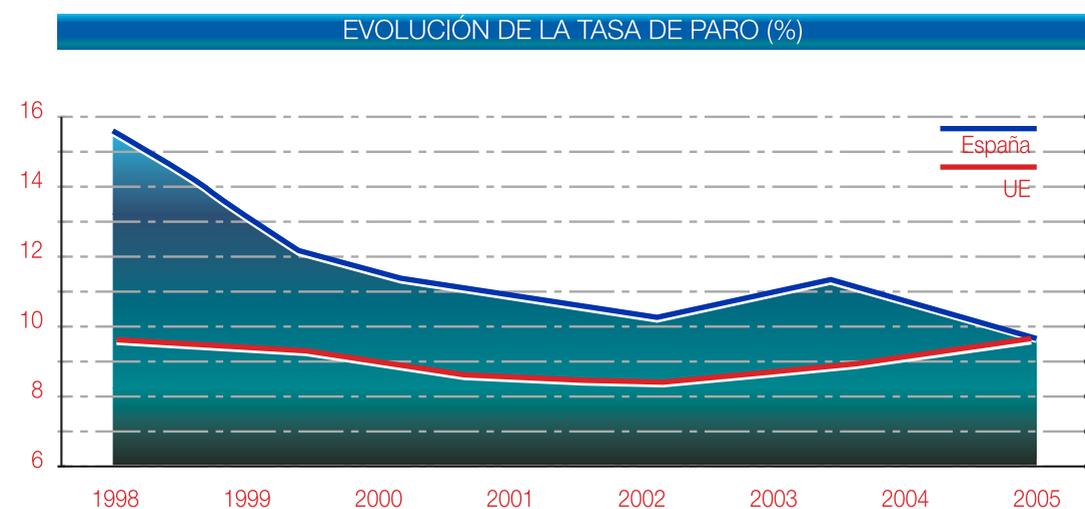
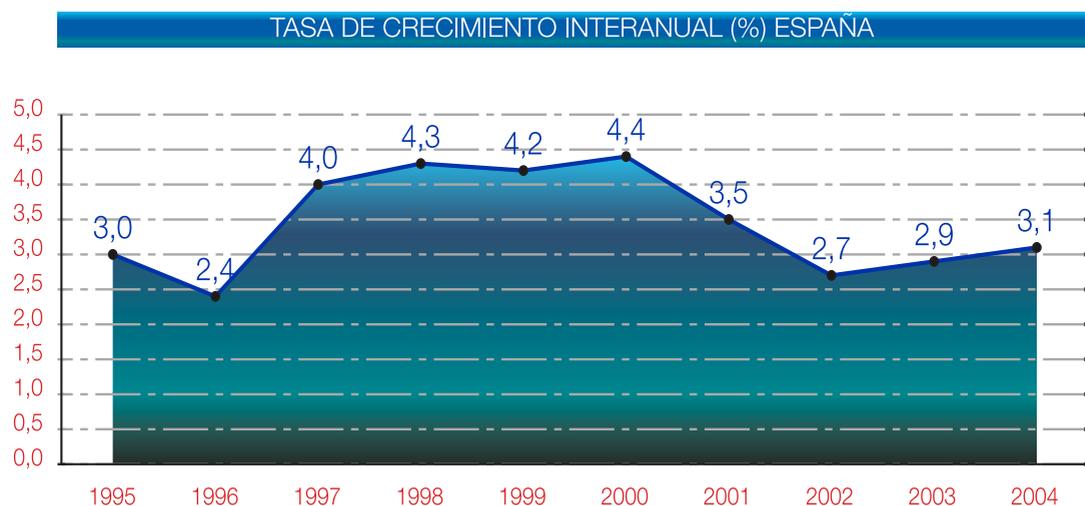
Por otro lado, a partir del el Libro Blanco de Delors se planteó por primera vez a nivel comunitario la cuestión de los **nuevos yacimientos de empleo**. Se reconocía que existían muchas más necesidades que no se habían satisfecho. Eran necesidades que correspondían a la evolución de las formas de vivir, a la transformación de las estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de una población anciana. Nació igualmente de la necesidad de reparar los daños ocasionados al medio y de rehabilitar los barrios urbanos más desfavorecidos. Estas transformaciones sociales ofrecían oportunidades de crecimiento y empleo, a condición de que se diese un giro al modelo de desarrollo que existía.

Sobre la base de este documento, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a profundizar en el Libro Blanco con el fin de encontrar la estrategia para crear más empleo. La Comisión Europea realizó un estudio en todos los Estados miembros en el cual se identificaron cuatro grandes áreas en las que había que trabajar, que se subdividieron a su vez en 17 yacimientos de empleo asociados a nuevas necesidades derivadas de los cambios registrados en la estructura social, en los hábitos de compra familiares, de ocio o de cultura, de la protección y mejora del medio ambiente o de los entornos urbanos o de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación que cubrían las nuevas necesidades insatisfechas, y permitían crear nuevas oportunidades de empleo.

A pesar de que, a partir del año 1997, el índice de desempleo en Europa fue disminuyendo las bases seguían siendo muy altas y la generación de empleo siguió siendo uno de los objetivos prioritarios de la Unión, por cuanto la consecución de un alto índice de ocupación se consideraba condición sine qua non para la justicia y la cohesión social.

Según los datos de Eurostat, el índice medio de desempleo en la Unión europea ascendía al 9 % en enero de 2000. Se estimaba que había 15,5 millones de personas desempleadas, frente a los cerca de 18 millones de 1997. Esta mejora se explicaba, por un lado, por un contexto macroeconómico favorable traducido en aumento del crecimiento desde 1997 (2,5 % en este año frente al 1,8 % en 1996), crecimiento que se confirmó en 1998 (2,6 %) a pesar de una ralentización en 1999 (2,1 %) y, por otro, por las medidas emprendidas por los Gobiernos y el apoyo de los fondos comunitarios.

La política comunitaria en materia de empleo fue tomando forma en diversos Consejos Europeos (Luxemburgo, Cardiff y Colonia) en los que los jefes de Estado y de Gobierno los quince Estados Miembros se comprometieron a combatir el desempleo y promover políticas más activas en el mercado de trabajo.



## II - POLÍTICA COMUNITARIA DE EMPLEO

### 1.- UN PASEO POR LA HISTORIA RECIENTE

Con anterioridad al Tratado de Ámsterdam, la política de empleo en Europa estaba limitada a una mera colaboración entre gobiernos en el marco del Fondo Social Europeo.

- En 1994, en el **Consejo de Essen** comenzó la construcción de una política de empleo común para la UE, definiéndose, por primera vez a escala europea, unas líneas de acción a corto y medio plazo sobre el empleo. Se asentó el carácter prioritario de la lucha contra el desempleo entre las tareas de la Unión, se insistió en el origen estructural de gran parte del desempleo y en el papel fundamental de un diálogo responsable entre los interlocutores sociales y las instituciones para poder resolver este problema.

Tras unas complicadas negociaciones, debido a la diversidad de situaciones y de diferentes políticas nacionales en materia de empleo, se llegó finalmente a un consenso en lo concerniente a la prioridad de las políticas nacionales y al rechazo de grandes programas con gastos excesivos. Como resultado de estas negociaciones se introdujo un nuevo capítulo dedicado al empleo en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

- El **Tratado de Ámsterdam** (1997) constituyó un paso importante que permitió consolidar los mecanismos establecidos por el Tratado de Maastricht al enunciar una serie de orientaciones sociales prioritarias en el ámbito comunitario y, en particular, para el empleo.

*Tratado de Maastricht. Constituye un paso crucial en el proceso de integración europea, consagrando oficialmente el nombre de Unión Europea.*

Con su entrada en vigor, la promoción del empleo entró a formar parte de los objetivos comunitarios, convirtiéndose en una “cuestión de interés común” (artículo 2 del Tratado CE). Se pretendía alcanzar “un alto nivel de empleo” sin debilitar por ello la competitividad, y con esta finalidad, se creó una nueva competencia, complementaria a la de los Estados miembros, cuyo objeto consistió en elaborar una “estrategia coordinada” para el empleo.

El elemento clave de esta estrategia lo constituían directrices comunes, definidas según el modelo de las adoptadas durante el Consejo Europeo de Essen. Su nuevo Título VIII sobre el empleo (nuevos artículos 125 a 130) precisaba estos objetivos, y los medios para alcanzarlos y preveía también la creación de un Comité del Empleo.

*El Comité de Empleo es un comité consultivo creado para aplicar la estrategia europea de empleo a fin de promover la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y de mercado de trabajo. Reemplaza al Comité de Empleo y del mercado laboral*

Se adoptaron dos medidas cruciales, a saber: la creación de un marco legal e institucional para promover la convergencia de las políticas de empleo en la UE: (el nuevo título de empleo del Tratado) y la decisión de no esperar a la entrada en vigor del Tratado, sino de poner en mar-

cha de forma inmediata el procedimiento de vigilancia y cooperación para las políticas nacionales de empleo

Pero serán otras cumbres las que asienten la aplicación del nuevo título, dando lugar a los procesos de la estrategia europea a favor de la creación de empleo.

• **Proceso de Luxemburgo 1997:** lanzó la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y propuso traducir en realidad la idea de empleo como “asunto de interés común”. Los dirigentes europeos decidieron poner en marcha el ciclo anual de aplicación y supervisión de las políticas de empleo nacionales. Examinó las mejores prácticas nacionales en el ámbito de la lucha contra el desempleo y sentó las bases de la acción futura de la Comunidad en materia de empleo.

La coordinación de las políticas nacionales de empleo tenía como principal objetivo que los Estados miembros se comprometiesen con un conjunto de objetivos y metas comunes, en torno a cuatro pilares:

- la empleabilidad,
- el espíritu empresarial,
- la adaptabilidad
- y la igualdad de oportunidades.

Estas cuatro directrices constituyeron un giro evidente hacia una estrategia más preventiva y activa con respecto a la reintegración de los desempleados.

• **Proceso de Cardiff:** se destacó la importancia de un crecimiento sostenido y duradero para fomentar la creación de empleo. Este proceso tuvo como objetivo las reformas económicas necesarias para convertir el mercado único en un motor de creación de empleo y de fomento del espíritu empresarial y la competitividad.

Este proceso apostó por un mayor compromiso por parte de los interlocutores sociales y demás organizaciones económicas y sociales.

• **Proceso de Colonia:** este proceso se consideró como complemento a los procesos de Luxemburgo y Cardiff ya que realizó un enfoque global sobre todas las medidas de política de empleo de la Unión Europea. Supuso coordinar la política económica y mejorar las interacciones entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y fiscal mediante un diálogo macroeconómico, para mantener un crecimiento sostenido no inflacionista y consolidar a largo plazo el éxito de la unión económica y monetaria.

El Consejo Europeo tomó la iniciativa de acordar un Pacto europeo para el empleo, cuyo objetivo principal fue fomentar el diálogo entre todos los agentes afectados por la política macroeconómica y aumentar su confianza para promover el crecimiento y favorecer la creación de empleo.

---

*Pacto Europeo para el Empleo, PEE es considerado como un “amplio plan” donde se reunían todas las medidas de la política de empleo de la UE y que se vinculó, asimismo, a la satisfactoria consecución de los objetivos de la UE y a la coordinación en materia de política económica. Pacto Europeo para el Empleo definió como “prioridad absoluta” un elevado nivel de empleo como condición para el bienestar económico, la justicia social y la cohesión.*

---

• **El Consejo Europeo de Lisboa:** (marzo de 2000) se centró en la coherencia entre los diversos procesos de coordinación y en la mejora de su estructura. En vez de iniciar un nuevo proceso, el Consejo introdujo un nuevo método político denominado nuevo método abierto de coordinación con el fin de aplicar el nuevo objetivo estratégico adoptado en la cumbre de Lisboa. Este proceso de Lisboa se revisaría en el año 2004.

## 2.- CUMBRE DE LISBOA - ESTRATEGIA DE LISBOA AÑO 2000

### Los objetivos:

Los días 23 y 24 de marzo de 2000, los dirigentes de la UE se reunieron en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, de donde nació la voluntad de dar un nuevo impulso a las políticas comunitarias, cuando la coyuntura económica en los Estados miembros de la Unión Europea era prometedora. Adoptaron un programa para 10 años destinado a relanzar el crecimiento y el desarrollo sostenible en el conjunto de la UE.

Decidieron que las reformas económicas y sociales deberían tener lugar en el contexto de una “estrategia positiva que combinase competitividad y cohesión social”, reafirmaron que el modelo social europeo, con sus sistemas bien desarrollados de protección social, debería siempre estar presente en esta estrategia.

La Unión se fijó como un nuevo objetivo estratégico para los diez próximos años: “convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social”. Este objetivo debería alcanzarse a través de una serie de políticas que estuviesen dosificadas de manera precisa por políticas macroeconómicas que favoreciesen un crecimiento elevado, la consecución del mercado interior, la inversión dirigida a las personas y la lucha contra la exclusión social. Los dirigentes de la UE se comprometieron a alcanzar el pleno empleo en Europa, en una sociedad que respetase las decisiones personales de sus hombres y mujeres. Centrarán su atención en la actividad política y normativa de las instituciones y órganos comunitarios, de los Estados miembros, de los interlocutores sociales, a nivel europeo y nacional, y de las organizaciones representativas de la sociedad civil, en el empleo, la reforma económica y la cohesión social.

Para el logro de este objetivo se proponía una estrategia global dirigida a modernizar el modelo social europeo, mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social, y a preparar el paso a una economía y sociedad basadas en el conocimiento por medio de la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información, la investigación y el desarrollo, la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior.

### Evaluación intermedia:

En mayo de 2004, cuando la Estrategia de Lisboa estaba casi a medio camino, la Comisión Europea creó, conforme a las conclusiones del Consejo europeo de marzo de 2004, un grupo de alto nivel de expertos independientes, bajo la presidencia del ex-primer ministro holandés Wim Kok, con el objetivo de realizar una evaluación de los pasos acometidos. Los 13 expertos representaban las diferentes partes comprendidas en la Estrategia. El grupo presentó un informe titulado “Relevar el desafío”, a la Comisión y al Consejo.

Se trató de una evaluación muy crítica y apuntó la ausencia de acciones políticas comprometidas, así como la incapacidad de completar el mercado interior de bienes y crear el de servicios. El informe criticó asimismo una agenda de trabajo sobrecargada, una coordinación irregular y prioridades inconciliables.

Por ello, la Comisión propuso, con el fin de dar un nuevo impulso a la estrategia, un nuevo proceso de coordinación simplificado acompañado de una concentración de esfuerzos en los Planes de Acción Nacionales. Decidió centrar la atención en la aplicación de acciones en vez de en los objetivos cifrados. La fecha de 2010 y los objetivos relacionados con las diversas tasas de empleo ya no se consideraron prioritarios. En este contexto, a través de una comunicación se presentó un cuadro de trabajo cuyo eje central fue la reactivación de las prioridades políticas, particularmente en materia de crecimiento y de empleo. Se establecieron ciertas pautas:

1-Para obtener progresos, los Estados miembros deberían concentrar sus esfuerzos en la realización de las **reformas** acordadas en el marco de la Estrategia y aplicar políticas macroeconómicas orientadas hacia la estabilidad y políticas presupuestarias saneadas.

2-En relación al **marco financiero** para el periodo 2007-2013, se reflejó la idea de conseguir un cambio de orientación en favor del crecimiento y del empleo. Con el fin de crear más puestos de trabajo y de mejor calidad mediante la atracción de un mayor número de personas hacia el mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social. Los Estados miembros y los interlocutores sociales deberían aplicar políticas que incentivasen a los trabajadores a permanecer activos y disuadirles de que abandonasen prematuramente el mundo laboral. Asimismo, deberían reformar el sistema de protección social con el fin de lograr un mejor equilibrio entre seguridad y flexibilidad. Deberían mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo para ayudar a Europa a adaptarse a las reestructuraciones y a la evolución de los mercados. Y deberían invertir más en el capital humano mediante la mejora de la educación y las aptitudes.

3-En relación a los criterios de **gobernanza** se insistió en un reparto de responsabilidades más claro y eficaz. Se propuso presentar un programa de acción de Lisboa con el fin de clarificar las tareas que debían realizarse. La Comisión propuso una coordinación que simplificase el número de informes y su presentación. También propuso que los programas nacionales con relación a la Estrategia de Luxemburgo se presentasen en un formato que reuniesen tres procesos de coordinación:

- políticas del mercado de empleo (proceso de Luxemburgo)
- reformas microeconómicas y estructurales (proceso de Cardiff)
- medidas macroeconómicas y presupuestarias (proceso de Colonia)

Además, la Comisión acordó presentar en un mismo documento un conjunto integrado de directrices para el empleo y para las orientaciones generales de política económica. Estas directrices se referían simultáneamente a las políticas macroeconómicas, al empleo y a las reformas estructurales.

La Comisión propuso también nombrar en cada administración nacional a un "Mister Lisboa" (Miguel Sebastián en España), encargado/a de que se llevasen a cabo todas las reformas convenidas en el marco de la Estrategia de Lisboa.

### 3.- ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

#### Competencias Nacionales y Comunitarias.

El Tratado se incluye "la promoción de un alto nivel de empleo" entre los objetivos de la Unión. En el artículo 3, ese objetivo se materializa mediante un instrumento concreto: "el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo". Esta acción es el objetivo principal de la política de empleo diseñada en el Título VIII del TCE.

Las competencias en esa materia, por tanto, corresponden a los Estados Miembros y la CE tiene atribuidas competencias complementarias de apoyo, fomento y complemento de la acción de los Estados; partiendo de esos presupuestos, los Estados Miembros y la CE se esforzarán por desarrollar una estrategia coordinada de empleo.

- 
- Los estados miembros siguen siendo los principales responsables en este terreno, pero consideran el fomento del empleo un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto. Art 126...
  - En todos los ámbitos de actuación comunitaria debe tenerse en cuenta su repercusión sobre el empleo. Toda política debe tener en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo. Art 127...
  - El Tratado establece un procedimiento multilateral y anual de supervisión que se articula en torno a tres documentos: las Directrices para el empleo anuales, los informes nacionales sobre su aplicación inmediata dirigidas a Estados Miembros concretos y comunicaciones a los Estados Miembros. Art 128...
  - El resultado es un sistema de supervisión conjunto basándose en los indicadores y medidas de actuación inmediata dirigidas a los Estados Miembros. Art 128...
  - Se han sentado los fundamentos jurídicos de la promoción de las medidas de fomento del empleo y para el análisis, la investigación y el intercambio de buenas prácticas en el terreno de la política de empleo. Art 129...
  - El Tratado crea un nuevo órgano permanente, el comité, que desempeñara un papel activo en el proceso institucional y servirá como foro de debate sobre esta materia a escala europea. Art 130...
- 

#### Los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo.

Fue en 1993, como ya se ha expuesto, cuando la cuestión del empleo fue protagonista de análisis. Inspirándose en el libro blanco de Delors, el Consejo europeo de Essen, en 1994 manifestó la necesidad de seguir luchando contra los graves índices de desempleo que se estaban padeciendo y exigió una resolución de las instancias comunitarias.

El objetivo de la EEE consistía en reducir significativamente el desempleo a escala europea en un plazo de cinco años, y, para ello, creó un marco de vigilancia multilateral que incluía, en particular, un informe conjunto sobre el empleo anual, unas directrices de empleo que servirían de base para los planes nacionales de acción (PNA) elaborados por los Estados miembros, así como recomendaciones del Consejo de Ministros de la UE a los distintos Estados miembros.

Se adoptaron **cinco objetivos claves de convergencia** que los estados se comprometieron a conseguir:

- 1- Desarrollo de los recursos humanos mediante la formación profesional.
- 2- Promoción de inversiones productivas a través e políticas salariales moderadas.
- 3- Identificación de nuevas fuentes de empleo a través de iniciativas locales.
- 4- Aumento de la eficacia de las instituciones del mercado de trabajo
- 5- Fomento de la incorporación al mundo del trabajo de algunos grupos específicos como jóvenes, parados de larga duración y mujeres.

La estrategia de Essen fue un paso importante en la creación de una política común de empleo, ya que se hizo posible la coordinación comunitaria en las actividades y políticas nacionales de empleo y se logró un mayor conocimiento mutuo de los mercados y políticas de empleo. A pesar de este logro, la Comunidad carecía de medios suficientes para hacer efectivas y vinculantes las orientaciones y decisiones que se adoptaron.

### Ejes de actuación

La coordinación de las políticas nacionales de empleo tenía como principal objetivo que los Estados miembros se comprometiesen con un conjunto de objetivos y metas comunes, en torno a cuatro pilares: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

Estas **cuatro directrices** constituyeron un giro evidente hacia una estrategia más preventiva y activa con respecto a la reintegración de los desempleados:

**1- La empleabilidad** suponía la lucha contra el desempleo de larga duración y el de los jóvenes, la modernización de los sistemas de educación y de formación, un seguimiento activo de los desempleados, proponiéndoles una alternativa en el ámbito de la formación o del empleo (en 6 meses para los jóvenes desempleados y de 12 para los desempleados de larga duración), la reducción del abandono escolar prematuro en un 50 %, así como el establecimiento de un acuerdo marco entre la patronal y los interlocutores sociales para que las empresas intervengan en la formación y en la adquisición de experiencia.

La idea que sustentaba este pilar era la de hacer frente a la inadecuación de las cualificaciones mediante la modernización de los sistemas de enseñanza y formación, así como el refuerzo de su vinculación con el lugar de trabajo, a fin de que los trabajadores, especialmente los que buscaban empleo, fuesen capaces de aprovechar las nuevas oportunidades, para ello se proponen:

- Los Estados miembros debían tratar de identificar rápidamente las necesidades individuales y actuar en un primer momento a fin de garantizar que cada adulto desempleado tuviera una nueva oportunidad - en forma de puesto de trabajo, formación, reciclaje, prácticas de trabajo u otras medias de empleabilidad - antes de que transcurriesen doce meses de desempleo; y que a cada joven desempleado tuviese una nueva oportunidad antes de que pasasen seis meses de desempleo.
- Facilitar la transición de la escuela al trabajo. Las perspectivas de empleo eran reducidas para el 10% de jóvenes que abandonaban prematuramente el sistema de enseñanza y buena parte del 45% que no finalizaban la enseñanza secundaria superior. Los Estados miembros debían tratar de reducir en un 50%, en un plazo de cinco años, el número de personas que abandonaban prematuramente el sistema de enseñanza y reducir progresivamente el porcentaje de quienes no finalizaba la enseñanza secundaria superior; mejorar

los sistemas de aprendizaje e incrementar la participación en la formación de los aprendices tal y como sucedía en los Estados miembros con mejores resultados.

- Pasar de las medidas pasivas a las activas. Debía procurarse que los sistemas de protección social y de formación apoyasen activamente la empleabilidad y proporcionasen incentivos claros para que los desempleados buscasen y aceptasen oportunidades de trabajo o de formación. Cada Estado miembro debía establecer un objetivo para el número de personas que fuesen a transferirse de las medidas pasivas de complementos de renta a medidas activas relacionadas con la empleabilidad; debían tratar de incrementar el número de desempleados a quienes se ofreciera una formación desde el 10% de media actual en la UE hacia la media de los tres Estados miembros con mejores resultados, es decir, por encima del 25%, en un plazo de 5 años y buscar la manera de vincular las medidas de mejora de las cualificaciones con otras para reducir el coste de la contratación de trabajadores menos cualificados.

Desarrollar un enfoque de asociación. Las empresas y los interlocutores sociales debían estar implicados en un esfuerzo conjunto para invertir la riqueza de Europa en su futuro, ofreciendo los puestos necesarios de formación y experiencia laboral. Se impulsó a los interlocutores sociales a que celebrasen un acuerdo marco sobre cómo abrir los lugares de trabajo en Europa a la formación, las prácticas de trabajo, el aprendizaje y otros tipos de medidas de empleabilidad, así como a que se pusiesen de acuerdo sobre sus condiciones.

**2- El espíritu empresarial** consistía en la puesta en práctica de normas claras, estables y fiables para la creación y la gestión de empresas y la simplificación de las obligaciones administrativas para las pequeñas y medianas empresas (PYME). La estrategia consistía en reducir significativamente el coste derivado de la contratación de un trabajador adicional, facilitar el paso al empleo independiente y la creación de microempresas, desarrollar mercados de capital riesgo a fin de facilitar la financiación de las PYME y reducir las cargas fiscales que gravasen el trabajo antes del año 2000. La idea en que se fundamentaba este pilar era la creación de un nuevo clima y una nueva actitud a fin de estimular la creación de más y mejores puestos de trabajo. Para ello fue preciso:

- Facilitar la puesta en marcha y la gestión de las empresas estableciendo una serie clara, estable y predecible de normas. Los Estados miembros debían examinar y simplificar las trabas administrativas que sufrían las pequeñas y medianas empresas, reducir de manera significativa los costes generales para las empresas a la hora de contratar a un trabajador adicional y adaptar las normativas vigentes a fin de facilitar la transición al empleo por cuenta propia. Era preciso combatir los obstáculos, especialmente en los regímenes vigentes de seguridad social, para las personas que pasaban del trabajo por cuenta ajena al trabajo por cuenta propia y para la creación de microempresas.
- Desarrollar los mercados para el capital de riesgo, movilizándolo para ello la riqueza de Europa en apoyo de empresarios e innovadores. Los Estados miembros debían examinar las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas por lo que se refería a la financiación, principalmente en forma de recursos propios o de capital de garantía, crear un mercado secundario paneuropeo para transacciones en valores y acciones menos importantes, especialmente concebido para las pequeñas y medianas empresas (mercado secundario de capitales) antes del año 2000.

- Hacer el sistema tributario más favorable al empleo. Para alentar a las empresas a crear nuevos puestos de trabajo, los Estados miembros debían cambiar la tendencia a largo plazo hacia mayores impuestos y cargas sobre el trabajo (que se habían incrementado del 35% en 1980 a más del 42% en 1995). Debían además, establecer un objetivo de reducción de la carga fiscal sobre el trabajo, manteniendo al mismo tiempo la neutralidad presupuestaria, a fin de lograr progresos sustanciales hasta el año 2000.

**3- La adaptabilidad** consistía en la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo y la elaboración de contratos adaptables a los distintos tipos de trabajo, el apoyo de la formación dentro de las empresas mediante la supresión de los obstáculos fiscales y la movilización de ayudas públicas para mejorar la competencia de la población activa, la creación de puestos de trabajo viables y un funcionamiento eficaz del mercado laboral.

La idea en que se fundamentaba este pilar era la de capacitar a las empresas y la mano de obra para que adoptasen las nuevas tecnologías. A fin de promover y fomentar la adaptabilidad, fue preciso:

- Modernizar la organización del trabajo. Los interlocutores sociales y los Estados miembros debían reconsiderar los modelos de trabajo vigentes. Se proponía que los interlocutores sociales negociasen, en los niveles pertinentes, los acuerdos sobre la organización del trabajo y las disposiciones flexibles de trabajo, incluidas las reducciones del tiempo de trabajo. Debía ofrecerse a las personas con trabajos atípicos una mayor seguridad y una mejor categoría profesional. Las personas que optasen por un trabajo a tiempo parcial no deberían verse penalizadas en la progresión de sus carreras ni el mantenimiento de la protección social.
- Apoyar la adaptabilidad en las empresas. A fin de renovar los niveles de competencias en las empresas, los Estados miembros debían eliminar los obstáculos fiscales y de otro tipo para la promoción de las inversiones en recursos humanos y ofrecer incentivos fiscales para el desarrollo de la formación interna. Debían, asimismo, promoverse los incentivos a los trabajadores para que aprovecharan las oportunidades de formación. Debían centrar las políticas de ayudas estatales en la mejora de las competencias de la mano de obra, la creación de puestos de trabajo sostenibles y el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo.

**4- La igualdad de oportunidades** consistía en la lucha contra las diferencias entre las condiciones de hombres y mujeres y en promover un mayor empleo para estas últimas, aplicando políticas de interrupción de la actividad profesional, de permiso parental, de trabajo a tiempo parcial, así como unos servicios de calidad para el cuidado de los niños. La EEE proponía también a los Estados miembros que facilitaran la reincorporación al trabajo, de las mujeres.

La idea en que se sustentaba este pilar era la modernización de las sociedades a fin de que los hombres y las mujeres pudiesen trabajar en condiciones de igualdad, con las mismas responsabilidades, para desarrollar la plena capacidad de crecimiento de las economías nacionales. A fin de reforzar la igualdad de oportunidades, fue preciso:

- Luchar contra los desequilibrios entre hombres y mujeres: Los Estados miembros debían hacer realidad su compromiso en favor de la igualdad de oportunidades y acabar con la

segregación por sexos, así como realizar un importante esfuerzo para reducir las diferencias en las tasas de desempleo de las mujeres y los hombres mediante un apoyo activo a una mayor participación de las mujeres en el empleo.

- Compaginar el trabajo y la vida familiar: Las políticas sobre interrupciones en la relación laboral, permiso parental y trabajo a tiempo parcial eran especialmente importantes para las mujeres, así como una adecuada oferta de asistencia de buena calidad para niños y otras personas a cargo. Los Estados miembros debían tratar de incrementar los niveles de prestación de asistencia, utilizando como modelo los niveles de los Estados miembros con mejores resultados.
- Facilitar la reincorporación al trabajo: Debía prestarse especial atención a las mujeres que desearan reincorporarse a la vida activa remunerada tras un periodo de ausencia. Éstas tenían pocas posibilidades de empleo debido a que poseían unas competencias no actualizadas y podían sufrir dificultades para acceder a oportunidades de formación si no estaban registradas como “solicitantes de empleo”. Además, la fiscalidad negativa y los sistemas de prestaciones sociales podían reducir los incentivos económicos para buscar trabajo. Los Estados miembros debían abordar estos y otros obstáculos.

La transposición de estas directrices en las políticas nacionales se logró mediante **Planes de Acción Nacionales (PAN)** que debían elaborar los Estados miembros y someterse a continuación al examen de la Comisión y del Consejo. Cada año se informaba de los resultados de los Planes de Acción Nacionales en un informe conjunto sobre el empleo.

Por otra parte con la EEE se introdujo un nuevo método de trabajo, “el método abierto de coordinación”, MAC. Este método creó un equilibrio entre la responsabilidad de la UE y los Estados Miembros. Consistía en la definición para toda la UE de unas directrices para el empleo basadas en un análisis común de la situación y de los ejes generales de la política que se tenían que llevar a cabo para reducir el desempleo de manera duradera. Se fijaron unos objetivos comunes a escala europea, cuya realización debía ser supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de los resultados, y se aplicaba una vigilancia a escala comunitaria fomentada a través del intercambio de experiencias.

---

*El método abierto de coordinación (MAC) Mecanismo de trabajo que pretende reforzar el seguimiento y cooperación mutuo entre los distintos Estados Miembros y la Comisión.*

---

El MAC facilitó el debate político a distintos niveles y siguió el enfoque integrado: las acciones adoptadas en el ámbito del empleo debían ser coherentes con los ámbitos cercanos al empleo, como las políticas sociales, la educación, el régimen fiscal, la política empresarial y el desarrollo regional.

Como elementos instrumentales, el MAC disponía del establecimiento de indicadores comunes, a partir de datos estadísticos comparables para poder efectuar eficazmente la evaluación y el seguimiento de las políticas de empleo y la definición de las prácticas más adecuadas, y de la participación de los interlocutores sociales, a cualquier nivel, en todas las etapas del proceso, previendo también el mantenimiento de contactos periódicos con el Consejo.

## ¿Como funciona la Estrategia Europea de Empleo?

La UE en los distintos Consejos adopta unas directrices, medidas y prioridades en materia de empleo que pretende que sean implementadas en los Estados miembros con sus políticas estructurales comunitarias.

Los Estados miembros coordinan sus políticas de mercado laboral en un ciclo anual que funciona así:

- 1) El Consejo, a propuesta de la Comisión, aprueba a principios de año una serie de áreas prioritarias de acción, las directrices de empleo. Estas directrices incluyen objetivos concretos.
- 2) Cada país elabora un plan de acción nacional que describe cómo se deben poner en práctica las directrices de la forma más adecuada; este proceso debe implicar una amplia gama de participantes: organizaciones sindicales, empresario, autoridades locales y regionales.
- 3) La Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada plan de acción nacional y presentan un informe al Consejo Europeo de diciembre. La Comisión también presenta una recomendación sobre la revisión de las directrices de empleo para el siguiente año.

A propuesta de la Comisión, el Consejo Europeo, en su caso, puede adoptar recomendaciones específicas destinadas a los Gobiernos de ciertos Estados miembros. Es decir, puede recomendar medidas específicas para ayudarles a lograr sus objetivos políticos de empleo. De esta manera, la Unión Europea participa doblemente en la política de empleo: a través de su propia política y apoyando las de los Estados miembros.

### Principales objetivos

- Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral.
- Complementar las medidas pasivas de protección a las personas desempleadas por la promoción de la empleabilidad y la creación de empleo sostenidas.
- 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 de 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.

### Principios de actuación

- Prioridad a las medidas preventivas y de intervención rápida en la política de empleo. 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.
- Un nuevo modelo de gestión por objetivos. Los estados miembros deben fijar objetivos concretos, en algunos caso a escala de la UE, como criterios de evaluación comparativa y sistemática de su actuación.
- Integración de 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.
- Avance hacia un Pacto por el Empleo. La política de empleo no es responsabilidad única de los gobiernos: los agentes sociales, regionales, y locales, y las ONG deben involucrarse a fondo en la consecución de los objetivos de empleo.

### Directrices para el empleo

- Empleabilidad: asegurarse de que las personas adquieran las cualificación precisas para ocupar los puestos de trabajo que un ofrece la sociedad.
- Espíritu de empresa: facilitar la creación de empresas y de empleo.
- Adaptabilidad: concebir nuevos métodos de trabajo mas flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laborales.
- Igualdad de oportunidades: igual de acceso al trabajo para hombres y mujeres e igualdad de trato en el trabajo.

## El Fondo Social Europeo y la Estrategia Europea de Empleo.

El Fondo Social Europeo (FSE) , que es uno de los fondos estructurales y el instrumento financiero de la Unión Europea para invertir en los ciudadanos. Desde 1957, el FSE utiliza un principio de financiación común que se añade a la acción de los Estados miembros para mejorar las perspectivas de trabajo de los ciudadanos y ayudar a desarrollar las capacidades de éstos.

Canaliza el dinero europeo para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los objetivos acordados para crear más y mejores puestos de trabajo. Su misión es contribuir a prevenir y luchar contra el desempleo, lograr que la mano de obra y las empresas de Europa estén mejor equipadas para enfrentarse a los nuevos desafíos, y evitar que los ciudadanos pierdan el contacto con el mercado laboral. El Fondo Social Europeo:

- ayuda a desarrollar las capacidades de los ciudadanos, especialmente de quienes tienen especial dificultad para encontrar un trabajo, permanecer en él o reincorporarse después de una ausencia;
- apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar nuevas políticas y sistemas destinados a combatir las causas subyacentes del desempleo y a mejorar las calificaciones;
- adapta este apoyo a las necesidades de las regiones con problemas específicos.

El FSE da un giro para alinearse con la EEE, por esta razón la Comisión amplió la acción del FSE, que dejó de ser un programa de formación para convertirse en una herramienta estratégica que prevenía una amplia gama de medidas para invertir en los recursos humanos, reconocidos como un motor esencial del crecimiento económico. Además la Comisión señaló que, si bien el FSE tenía como objetivo coordinar las políticas nacionales relativas al mercado de trabajo a fin de aumentar su eficacia haciendo hincapié en la creación de empleo, deberían priorizarse los programas destinados a acciones preventivas, la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

En el marco de la Estrategia Europea de Empleo, el FSE recibió 60 000 millones de euros para el **período comprendido entre 2000 y 2006**.

La Comisión concretó la aplicación o el apoyo del FSE a los ámbitos de la Estrategia Europea de Empleo:

- Empleabilidad: alrededor de un 60 % del presupuesto del Fondo Social Europeo (34 000 millones de euros) se dedicó a la mejora de la empleabilidad en la Unión Europea. Un tercio de esta cantidad, cerca de 11 000 millones de euros, se reservó a la lucha contra la exclusión social.

- Espiritu de empresa: al fomento del espíritu de empresa destinó el FSE 8000 millones de euros, para proporcionar el impulso esencial a la puesta en marcha de nuevas empresas y a la creación de empleo en el sector de los servicios.
- Adaptabilidad: se invirtió cerca de 11 000 millones de euros en la adaptabilidad de la mano de obra europea, centrándose sobre todo en el desarrollo del aprendizaje permanente, el uso de las TIC y las actividades orientadas a las PYME.
- Igualdad de oportunidades: si bien la igualdad de oportunidades se integró en todos los aspectos de la EEE, el presupuesto para acciones específicas ascendió a unos 4.000 millones de euros.

#### NUEVO FSE 2007-2013.

- Mayor conexión con la EEE y la inclusión social
- Contribuye en los objetivos de Convergencia y Competitividad y Empleo
- Incorporación de acciones innovadoras y cooperación internacional
- Fomento del buen gobierno y de la participación de interlocutores sociales y ONG.

Prioridades del FSE: Objetivos Convergencia y Competitividad y empleo:

- Adaptabilidad de trabajadores y empresas
- Mejorar el acceso al Empleo
- Reforzar la inclusión social de las personas desfavorecidas y luchar contra la discriminación
- Movilizar en favor de reformas en el ámbito del empleo y la inclusión

Prioridades del FSE: objetivo Convergencia.

- Las 4 prioridades del Objetivo de Competitividad y Empleo y dos prioridades adicionales:
- Invertir en capital humano
- Desarrollo de la capacidad institucional de las administraciones y los servicios públicos

Otros aspectos:

- Implementación del FSE en el nivel territorial adecuado
- Mayor participación de interlocutores sociales y ONG
- Porcentaje reservado a actividades desarrolladas conjuntamente con interlocutores sociales
- Acceso adecuado de las ONG

## III - LA POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA.

### 1.- LOS PLANES NACIONALES

#### LA ESTRATEGIA DE PLENO EMPLEO

Tasa en %	2000 <sup>1</sup>	2003 <sup>1</sup>	2010 <sup>2</sup>
Tasa de ocupación total	56,9	60,6	70,2
Tasa de ocupación femenina	41,9	46,7	60,1

<sup>1</sup> Segundo semestre del año  
<sup>2</sup> Previsión si se mantiene el mismo ritmo de crecimiento hasta el 2010 que el registro entre 2000 y 2003 en la población entre 16 y 64 años y el empleo.

	Total	Mujeres
Población entre 16 y 64 años	0,76	0,72
Empleo	2,90	4,41

Fuente: EPA, INE

Una de las preocupaciones más importantes en los países europeos y especialmente en España es sin duda el desempleo. Éste golpea con especial fuerza a determinados colectivos, impidiendo su plena incorporación al mercado de trabajo y su integración en el tejido social.

La acción de la UE en materia de empleo que se configura a través de la Estrategia Europea de Empleo hace que la Comisión establezca una serie de directrices y de recomendaciones para que los Estados miembros las recojan y las desarrollen en el marco de sus planes nacionales de acción para el empleo. La mayoría de estas directrices son combinaciones de medidas activas, pasivas y estructurales del mercado de trabajo que deben servir de base para el diseño y ejecución de las políticas de empleo europeas a todos los niveles: estatal, regional y local.

En esta línea, la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 estableció que las políticas económicas de los Estados miembros debían alcanzar una tasa de empleo en torno al 70% en el año 2010 (por encima del 60%, en el caso de las mujeres).

Desde el año 2000, el crecimiento del empleo se fue desacelerando en España y Europa como consecuencia de la crisis internacional. Sin embargo, el crecimiento medio del empleo en el período 2000 a 2003, fue lo suficientemente intenso como para –si se mantiene hasta 2010– hacer creíbles los objetivos de Lisboa también para el caso español. Durante los últimos años, de cada tres empleos generados en Europa, uno se generaba en España.

**Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE)**, aprobados a partir de 1998, vienen recogiendo medidas en las que los principales destinatarios son los colectivos más afectados por el desempleo y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo:

**EI PNAE 1998** pretendía la sustitución de políticas pasivas de empleo por políticas activas, y la aproximación de los desempleados a la realidad del mercado de trabajo a través de distintas medidas. Buscó mejorar la capacidad de inserción laboral de las personas con discapacidad, en coherencia con el Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad, mediante formación profesional ocupacional, subvenciones para nuevas contrataciones, así como empleos adaptados, mejorando sobre todo la fiscalidad de los empleos ordinarios y autónomos para los Centros Especiales de Empleo, e incrementando el grado de cumplimiento de la cuota de reserva de trabajadores discapacitados en las empresas.

**EI PNAE 1999** prosiguió las anteriores orientaciones manteniendo la prioridad de colectivos e incrementando las políticas activas. El Plan preveía algunas medidas novedosas,.

De acuerdo con las directrices europeas para 1999, el PNAE introdujo una nueva directriz para promover un mercado laboral abierto a todos, con el objetivo de luchar contra la discriminación laboral, y en esa línea propuso, entre otras medidas, potenciar la integración de las personas con discapacidad y de los inmigrantes con riesgos de exclusión del mercado laboral,

Se aprobó un nuevo programa de bonificaciones a la contratación estable, estableciendo por primera vez el derecho a bonificación por contrataciones a tiempo parcial, y primando además la contratación del mujeres. También los discapacitados vieron incrementadas las bonificaciones y ayudas a su contratación.



**EI PNAE de 2000** aprueba por primera vez un Programa de fomento de empleo para trabajadores que se encuentren en situación de exclusión social. continuó con las políticas preventivas iniciadas en 1998, aumentando la eficacia de las medidas individualizadas de acción y, en esta línea, se creó para el año 2000 un nuevo Programa de Renta Activa de Inserción.

Las acciones propuestas en el **PNAE para 2001** continuaron la línea de actuaciones del PNAE 2000 con algunas medidas específicas. Para luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo se mantuvo el programa de fomento del empleo aprobado por primera vez en el año

2000 para desempleados en situación de exclusión social, y se previó la negociación de un nuevo plan de empleo para los discapacitados, así como mejorar la gestión de la intermediación laboral para este colectivo. También se hizo referencia a medidas más generales respecto a la contratación de trabajadores inmigrantes y la ordenación de los flujos mediante convenios en los países de origen, así como al fomento de la contratación de trabajadores migrantes, minorías étnicas u otros supuestos en situación de exclusión social y el mantenimiento de servicios de fomento de la integración de estos grupos a cargo de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Se contempló, igualmente la acción de las empresas de inserción y su papel en el acceso al empleo de las personas en riesgo o en situación de exclusión social.

En relación al **PNAE de 2002**, quinto y último de los previstos en la Estrategia europea de empleo buscó y recogió una serie de medidas que tenían como objeto beneficiar a 1.140.000 desempleados con el fin superar el 3 por 100 más que el año 2001.

Los esfuerzos en políticas activas continuó incrementándose. El nuevo Plan continuó incidiendo en la creación de empleo y la mejora de su calidad, en la adopción de medidas que redujesen la temporalidad mediante el fomento del empleo estable e incrementasen las posibilidades de integración laboral de los colectivos con mayores dificultades.

Pretendió apoyar activamente la participación de los mayores en el mercado de trabajo, al incluir, de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo, medidas para la puesta en marcha de políticas que incentivasen su contratación y el mantenimiento de la actividad de los mayores.

Por otro lado se dedicó atención especial a la situación de las mujeres, ya que se adoptaron medidas dirigidas fundamentalmente, a su participación en las acciones de inserción laboral, la contratación estable, la promoción del empresariado femenino y la aplicación del Plan Integral de Apoyo a la Familia. Además, se acordó poner en marcha un Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.



Una vez cerrado el quinquenio (1997-2002) de aplicación de la Estrategia Europea de empleo, se abrió una nueva etapa para el periodo 2003-2006, con la aprobación del **Plan Nacional de Acción para el Empleo para el año 2003**.

Los objetivos que se fijaron en este plan fueron lograr el pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad y reforzar la cohesión y la inclusión social. Para el cumplimiento de éstos se establecieron diez directrices para el desarrollo de los mismos. Estas directrices integraban medidas activas y preventivas a favor de los desempleados e inactivos, la creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa, facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo y promover el desarrollo del capital humano y la educación permanente. Se hizo hincapié en la necesidad de aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa, lograr la igualdad entre hombres y mujeres, promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación, hacer rentable el trabajo mediante incentivos al empleo, regularizar el trabajo no declarado y hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

Estas políticas activas se encaminaron, no obstante hacia el fomento de la responsabilidad individual de los desempleados, para mejorar sus niveles de inserción profesional, y en menor medida a

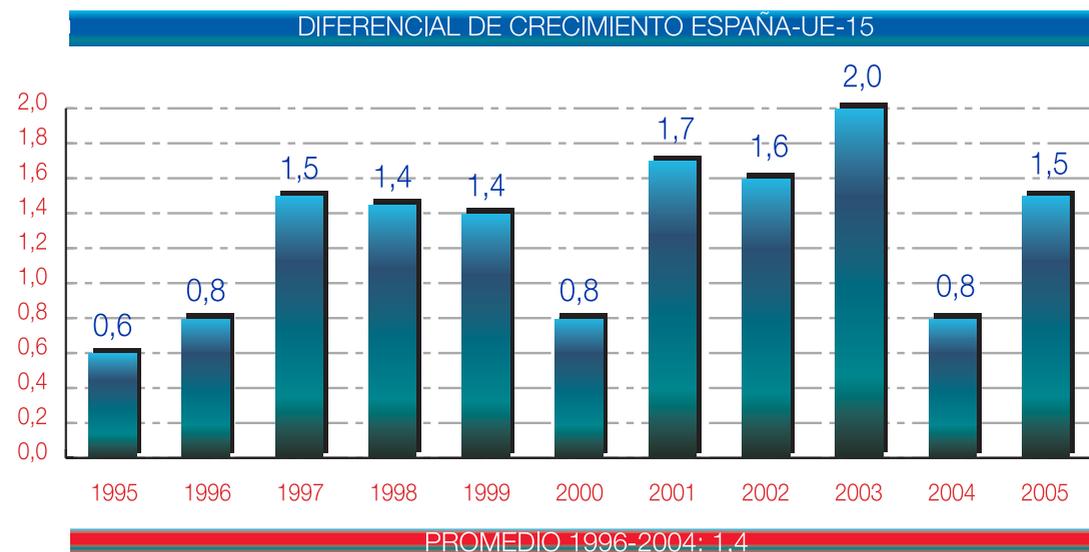
actuaciones para promover la creación de puestos de trabajo relacionados con las nuevas actividades que deberían cubrir necesidades sociales no cubiertas por el mercado.

El **PNAE 2004** se ha formulado en un contexto de transición en el que se han combinado elementos de continuidad y de cambio, ya que se ha contemplado un compromiso con los interlocutores sociales de reorientar determinados aspectos de la política económica y de empleo, para cumplir los objetivos de la estrategia europea de empleo.

El PNAE 2004 ha incorporado, por vez primera, unos objetivos en términos de las tasas de empleo a alcanzar en 2005. Para elaborar los objetivos del plan se han tenido en cuenta la situación específica del mercado laboral español, y a partir de los datos correspondientes a las proyecciones de población, de unos incrementos del PIB en línea con la evolución de los últimos años y de unos incrementos del empleo similares a los alcanzados en los últimos cuatro años, llegando a los siguientes propósitos de empleo para el año 2005, en la senda de llegar al pleno empleo en 2010:

Las prioridades del Plan, cuya realización se han ligado al desarrollo y a los resultados del diálogo social, han sido las siguientes:

1. Reducción de las distancias existentes en la situación laboral de las mujeres en España en relación a la de los varones.
2. Impulso de la estabilidad en el empleo y la potenciación de los servicios públicos de empleo para que actúen con eficacia.
3. Simplificación de los trámites necesarios para la creación de empresas y su desenvolvimiento diario, es decir contribuir a la dinamización de la vida empresarial.
4. Incremento del gasto de inversión en educación, en I+D+i y en tecnologías de la información y de la comunicación, de cara al desarrollo del capital humano y como condición ineludible para el incremento de la calidad en el empleo y la mejora de la competitividad y la productividad.



## 2.- LA OPINIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES

Los agentes sociales hicieron una serie de recomendaciones tras analizar los impactos de anteriores planes. Según éstos, los PNAE no han sabido responder a los graves problemas del mercado laboral en España identificados año tras año por la Comisión Europea: elevado desempleo, baja tasa de empleo, desigualdad entre hombres y mujeres en materia de empleo y desempleo, bajos niveles educativos y de participación en actividades de formación continua, excesiva temporalidad y rotación, e importantes diferencias regionales.

Año tras año, se ha procedido a presentar Planes que recogen pocos esfuerzos adicionales, tanto en términos presupuestarios, como en contenidos que vayan más allá de las actuaciones del INEM y otros ámbitos de las Administraciones Públicas. Los déficits en el seguimiento y evaluación no permiten identificar en que medida los resultados sobre el empleo creado a nivel cuantitativo y cualitativo son consecuencia de las medidas adoptadas en el Plan.

Por tanto se plantea, como procedimiento más eficaz para sustentar una verdadera política integral de empleo, por un lado, identificar los déficits existentes en materia de empleo, definiendo los objetivos generales a perseguir por el Plan de Acción, en torno a los cuales se deben articular las medidas concretas en cada Pilar. Por último, había que identificar los objetivos con las Recomendaciones que la Comisión realiza para España, y que a continuación se detallan; la mayoría reiteradas en años anteriores y que, sin embargo, no han sido resueltas, a través de las actuaciones recogidas en los sucesivos PNAE:

1. Completar la modernización de los servicios públicos de empleo a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo, especialmente por lo que respecta a los desempleados adultos.
2. Tomar medidas eficaces y globales para incrementar la tasa global de empleo y para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de empleo y desempleo. En el marco de un planteamiento de integración de la igualdad entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas, deberían cuantificarse y cumplirse beneficiarios. Dichos esfuerzos deben incluir la puesta a punto del sistema de seguimiento estadístico.
3. Completar de manera resuelta las recientes reformas en materia de formación profesional para que incluyan una estrategia global y coherente sobre el aprendizaje permanente, con establecimiento de objetivos verificables, para aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en la educación y la formación, mejorar los bajos niveles de cualificación y potenciar la educación no formal.
4. Seguir modernizando el mercado de trabajo y la organización del trabajo, con la participación activa de los interlocutores sociales para reducir el alto porcentaje de contratos de duración determinada e incrementar el recurso a los contratos de tiempo parcial.
5. Mejorar las condiciones que permitan crear empleo en las regiones con peores tasas y eliminar los obstáculos a la movilidad laboral, con miras a reducir las disparidades regionales en materia de empleo y desempleo.

### 3.- LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

Con el objetivo de evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo desde las reformas laborales acometidas en el período 1992-1994 hasta la actualidad, en julio de 2004 se acordó en el seno de una reunión entre el Gobierno y los agentes sociales, la creación de una Comisión de expertos para tal propósito.

Esta comisión elaboró un informe titulado “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”. La finalidad de este informe fue sintetizar lo relevante en materia de política llevado a cabo hasta el momento y proponer una serie de objetivos. Se identificaron dos grandes problemas que aquejaban al mercado de trabajo en España: la baja tasa de empleo (“insuficiente volumen de empleo”) y el alto nivel de temporalidad.

El Comité llevó a cabo un análisis de la situación global del mercado de trabajo y la evaluación de las políticas aplicadas en los últimos años. Se observó :

- Que desde 1992 hasta el día de hoy se produjeron altos y bajos en el crecimiento del empleo. Esto se producía en un contexto sociodemográfico caracterizado por un fuerte incremento de la inmigración y por la importante incorporación de la mujer al mercado de trabajo. No obstante, la tasa de ocupación de la población española seguía siendo menor, en alrededor de 10 puntos porcentuales, de la fijada por la EEE como objetivo para 2010, mientras que la tasa de desempleo siguió manteniéndose por encima del 10%. Otros objetivos fijados por la EEE, eran que la tasa de ocupación femenina y la de los trabajadores de más de 55 años alcanzase el 60% y el 50 %, respectivamente, en 2010, parecía igualmente lejos de cumplirse. “Aún cuando la tasa agregada de ocupación ha experimentado un aumento apreciable, estas ganancias de empleo no se han distribuido por igual entre todos los grupos de población y todavía existen notables diferencias entre ellos, de forma que las mujeres, los jóvenes y las personas de menor nivel educativo y con menores cualificaciones profesionales tienen unas tasas de ocupación muy inferiores a la tasa de ocupación agregada”.
- Que las políticas de empleo no estaban teniendo éxito ya que las principales medidas que se habían adoptado hasta la fecha eran modificaciones de la legislación sobre seguridad en el empleo, restricciones en el sistema de prestaciones por desempleo y el aumento de los recursos dedicados a las políticas activas del mercado de trabajo.
- La debilidad fundamental de las políticas de empleo se debía a la falta de una visión global del papel que jugaban las diferentes instituciones y medidas que se habían llevado a cabo. Se habían realizado varias reformas que en ocasiones habían tenido un escaso alcance y a veces contradictorias entre sí.

El Comité propuso para solventar las debilidades del mercado de trabajo español buscar una combinación de medidas en las diferentes dimensiones de las políticas de empleo para mejorar la relación de flexibilidad y seguridad del empleo.

Para ello, el Comité llegó a la conclusión de que había que entender, para “que la sociedad española alcanzase unos mayores niveles de desarrollo económico, de calidad en el empleo, de bienestar social, de cohesión territorial y de sostenibilidad ambiental” que el contexto socioeconómico había cambiado, que era necesario tener en cuenta no solo la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo sino también el aumento de los flujos de inmigrantes provocando una mayor volatilidad del empleo, y que las empresas necesitaban más flexibilidad para adaptarse a dicho contexto.

Fue enumerando todas las debilidades que había soportado el mercado de trabajo español y fue proponiendo alternativas para mejorarlo.

En definitiva, entendió que las políticas de empleo, si bien ocupaban un lugar prioritario en la agenda política era necesario también compaginarlas con otras reformas estructurales, que tuviesen en cuenta diversos factores como el desarrollo económico, de calidad en el empleo, el bienestar social, la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental, y también la educación inicial en todos sus niveles, la formación permanente, la innovación tecnológica, la reducción de barreras a la competencia.

### 4.- LA OPINIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

El Consejo Europeo ha ido examinando, anualmente la situación del empleo y adoptando conclusiones con base en informes conjuntos con la Comisión. Con posterioridad la Comisión ha ido elaborando unas orientaciones que todos los países miembros deben tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo, o deben ser compatibles con las orientaciones de las políticas económicas de cada país. Las orientaciones aprobadas y las políticas nacionales se someten a control toda vez que cada Estado debe remitir al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las medidas adoptadas.

En diciembre de cada año se procede a un examen de la aplicación de las distintas políticas de empleo y sobre esa base, el Consejo realiza recomendaciones. Las recomendaciones son el resultado del examen de los planes nacionales de acción, del análisis de las directrices de empleo establecidas para determinados períodos y de las conclusiones del Grupo Europeo de Empleo. Las políticas de empleo se aplican teniendo en cuenta las recomendaciones para las orientaciones generales de política económica.

Por lo que se refiere a España recogemos las recomendaciones de 2001 y 2004:

#### AÑO 2001:

- Proseguir la modernización de los servicios públicos de empleo a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo para cubrir a todos los posibles beneficiarios. Se debe incluir la puesta a punto del sistema de seguimiento estadístico de conformidad con el Plan Nacional de Acción y el Informe Conjunto sobre el empleo.
- Promover en mayor grado el grado de igualdad de oportunidades con objeto de elevar la tasa de empleo femenino hasta la media comunitaria en un plazo dado, habida cuenta de la amplitud del problema.
- Elaborar y aplicar una estrategia coherente en materia de formación continua, que fije los objetivos, incluya la educación y formación inicial y continua a fin de aumentar los niveles y la participación de los adultos en las actividades de educación y de formación.
- Proseguir los esfuerzos, en colaboración con los interlocutores sociales para adaptar las relaciones laborales, incluida la normativa laboral, y desarrollar nuevas formas de organización del trabajo garantizando un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad para todos los trabajadores.
- Estudiar los factores incentivadores y desincentivadores de los regímenes de prestaciones y de fiscalidad a fin de aumentar la participación en el mercado de trabajo y el empleo estable.

En 2004, a pesar de la fuerte progresión que se produjo entre 1997 y 2002 en España, el desempleo siguió estando muy por encima de la media comunitaria, y el empleo claramente por debajo. La lucha contra las disparidades regionales siguió siendo una prioridad. La participación femenina y la tasa de empleo de los trabajadores de más edad siguieron siendo especialmente bajas. Además, aproximadamente un tercio de los trabajadores siguieron teniendo un contrato de duración determinada, y la productividad de la mano de obra siguió siendo baja. Los niveles globales de formación y de participación de los adultos en las acciones de formación fueron también particularmente bajos. En los últimos años, la oferta de mano de obra se vio favorecida por el aumento de la inmigración.

España debería tener las siguientes prioridades:

#### AÑO 2004:

- Hacer que los contratos fijos sean más atractivos para los empleadores y disuadir del uso de contratos de duración determinada, a fin de contrarrestar la segmentación del mercado de trabajo; hacer que la labor de las agencias de trabajo temporal tenga un mayor atractivo para los trabajadores; suprimir los obstáculos al trabajo a tiempo parcial.
- Aprovechar las posibilidades que ofrece la diferenciación salarial en función del aumento de la productividad a nivel local, regional y sectorial.
- Aumentar los incentivos para que las mujeres participen en el mercado de trabajo reduciendo el coste de los servicios para el cuidado de los hijos y otras personas dependientes.
- Mejorar las medidas activas del mercado de trabajo para las personas desfavorecidas, en particular los jóvenes, las personas con discapacidad, los inmigrantes y los desempleados de larga duración; completar la modernización de los servicios públicos de empleo; potenciar la coordinación entre los servicios de empleo regionales y eliminar los últimos obstáculos a la movilidad geográfica.

## IV - UN NUEVO GIRO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

### 1.- NUEVAS DIRECTRICES PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

En 2005, después de analizar la aplicación del artículo 125 del Tratado de Ámsterdam por el que los Estados miembros y la Comunidad acordaban realizar y desarrollar una estrategia coordinada para el empleo y de su puesta en marcha a raíz de la Cumbre de Lisboa en 2000. Se dictaminó que al cabo de este tiempo los objetivos marcados distaban de haberse alcanzado. Para solventar este problema, el Consejo entiende que hay que marcar nuevas líneas de actuación estableciendo como prioridades claras el pleno empleo, la mejora de la calidad y productividad y el refuerzo de la cohesión social y territorial. Entiende que se deben determinar una serie de directrices para el empleo, debiendo ser objeto de revisión exhaustiva cada tres años, delimitándose estrictamente su actualización durante los años intermedios hasta el 2008. En este sentido el Consejo adoptó en una Decisión de 12 de julio de 2005 unas directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros, que tendrán que tenerlas en cuenta a la hora de elaborar sus políticas de empleo, sobre las cuales informarán en los programas nacionales de reforma.

Estas directrices integradas para el crecimiento y el empleo incluyen a su vez en un texto único las recomendaciones de la Comisión sobre las Orientaciones generales de política económica y las propias propuestas de directrices de empleo para el periodo 2005-2008. Constituyen el instrumento político principal para el desarrollo y la aplicación de la estrategia de Lisboa.

Estas directrices de empleo pretenden ser un instrumento político integrado que abarque el ámbito macroeconómico de la Unión Europea. Dicho instrumento presenta de este modo una visión estratégica clara de los desafíos europeos y permite a la Comisión canalizar los esfuerzos de los Estados miembros sobre las acciones prioritarias. Las directrices de empleo deben aplicarse de manera coherente con las directrices correspondientes de los demás ámbitos. Esto permite el refuerzo mutuo de los diferentes ámbitos de la economía.



## DIRECTRICES INTEGRADAS PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO (2005-2008)

### Directrices macroeconómicas

- 1) Garantizar la estabilidad económica.
- 2) Salvaguardar la sostenibilidad económica.
- 3) Promover una asignación eficiente de los recursos.
- 4) Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales.
- 5) Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
- 6) Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

### Directrices microeconómicas

- 7) Ampliar y profundizar el mercado interior.
- 8) Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados.
- 9) Crear un entorno empresarial más atractivo.
- 10) Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.
- 11) Ampliar y mejorar las infraestructuras europeas y completar los proyectos transfronterizos prioritarios acordados.
- 12) Incrementar y mejorar la inversión en I+D.
- 13) Facilitar la innovación y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- 14) Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
- 15) Contribuir a crear una base industrial fuerte.

### Directrices de empleo

- 16) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- 17) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- 18) Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.
- 19) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
- 20) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.
- 21) Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.
- 22) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- 23) Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

## En primer lugar, a fin de atraer a más personas para que se incorporen al mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social, la Comisión propone:

1. Aplicar políticas de empleo dirigidas al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial (directriz integrada nº 16). Estas políticas deben ayudar a la Unión Europea a lograr una tasa general de empleo del 70 %, una tasa de empleo femenino no inferior al 60 % y una tasa de empleo del 50 % para los trabajadores de más edad (55 a 64 años), así como a reducir el desempleo y la inactividad. Los Estados miembros deben establecer objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo para 2008 y 2010.
2. Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida (directriz integrada nº 17) mediante:
  - la renovación de los esfuerzos dirigidos a crear vías hacia el empleo para los jóvenes y a reducir el paro juvenil;
  - medidas decididas para eliminar las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración;
  - una mejor conciliación de la vida familiar y profesional, incluidos, en particular, servicios accesibles y asequibles de guardería y de cuidado de otras personas dependientes;
  - la modernización de los sistemas de pensiones y asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la prolongación de la vida activa, sobre todo por medio de medidas adecuadas que incentiven el trabajo y resten atractivo a la jubilación anticipada;
  - el fomento de condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo.
3. Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas (directriz integrada nº 18) mediante:
  - medidas activas y preventivas del mercado de trabajo, como la definición temprana de las necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y formación en el marco de planes de acción personalizados, la prestación de los servicios sociales necesarios para favorecer la inserción en el mercado de trabajo de las personas desfavorecidas y contribuir a la cohesión social y territorial y a la erradicación de la pobreza;
  - una revisión constante de los sistemas impositivos y de prestaciones, incluidas la gestión y la obligatoriedad de éstas y la reducción de los elevados tipos impositivos efectivos marginales, para que trabajar resulte rentable y garantizar niveles adecuados de protección social.
4. Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo (directriz integrada nº 19) mediante:
  - la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, especialmente de los servicios de empleo;
  - una mayor transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea para facilitar la movilidad en toda Europa;
  - una mejor previsión de las necesidades de cualificación, los déficit y los estrangulamientos del mercado de trabajo;
  - la gestión adecuada de la migración económica.

**En segundo lugar, para incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones, la Comisión propone:**

1. Ampliar y mejorar la inversión en capital humano (directriz integrada nº 22) mediante:
  - el establecimiento de estrategias eficaces de aprendizaje permanente, de acuerdo con los compromisos europeos, incluidos incentivos y mecanismos de reparto de costes adecuados para las empresas, las autoridades públicas y los ciudadanos, en particular para reducir considerablemente el número de alumnos que abandonan prematuramente los estudios;
  - la mejora del acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior, incluso al aprendizaje profesional y a la formación en el espíritu empresarial;
  - el aumento de la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad.
2. Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias (directriz integrada nº 23), mediante:
  - una mejor definición de las necesidades profesionales y las competencias clave y la anticipación de las necesidades futuras en materia de cualificaciones;
  - la ampliación de la oferta de herramientas de educación y formación; la creación de marcos destinados a favorecer la transparencia de las calificaciones, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal;
  - la garantía del atractivo, la apertura y un elevado nivel de calidad de los sistemas de educación y formación.

En 2006 y en 2007, la Comisión podrá, en caso necesario, revisar estas directrices y presentará las directrices integradas en el marco de la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa.

El informe conjunto terminó con la recomendación a todos los países para que hiciesen suyos los objetivos de la Unión y procurasen convencer a la opinión pública de la necesidad de traducir en acciones a escala local y nacional los compromisos de la UE, para lo que consideraba imprescindible integrar los Planes Nacionales de Empleo como pieza destacada en el proceso de toma de decisiones.

## 2.- PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS: OCTUBRE DE 2005.

Los Estados miembros acordaron en el año 2000 convertir la Unión europea en la zona más competitiva del mundo en el año 2010; a mitad de camino observando que los objetivos marcados no se habían cumplido, se decidió dar un nuevo impulso a la estrategia de Lisboa. Los países participantes acordaron presentar un plan de reformas.

Por otro lado, el Consejo de la UE tras analizar la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros, emitió un informe en forma de recomendaciones. Éstas contenían propuestas de mejoras sobre las políticas aplicadas y recogía en su práctica totalidad las conclusiones del Grupo Europeo de Empleo (presidido por el ex primer ministro holandés Wim Kok), que trataban de alentar la aplicación de las políticas necesarias para alcanzar los objetivos de la cumbre de Lisboa (fundamentalmente, una tasa de ocupación de al menos el 70%, que es la que garantiza oportunidades de empleo para el conjunto de la población y la sostenibilidad de los sistemas de protección social).

Se aprobaron las líneas directrices para el crecimiento y el empleo, con una vigencia temporal que se extiende hasta el año 2008. Estas directrices recogían, bajo un enfoque integrado y coherente, las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo a desarrollar por los Estados miembros, agrupadas en torno a veinticuatro directrices, ocho de ellas relativas al empleo. Estas directrices deberían ser incorporadas en los Programas Nacionales de Reformas, elaborados por los Estados miembros respondiendo a sus propias necesidades y a sus situaciones específicas.

Por este motivo el 13 de octubre de 2005, el Consejo de Ministros aprobó un programa de reformas para cumplir la estrategia de Lisboa que pretende convertir Europa en la economía más fuerte del mundo antes de 2010.

Los objetivos prioritarios del Plan se centran en lograr la convergencia real con la Europa de los 25 en 2010 y aproximar la tasa de empleo a los objetivos de Lisboa. Se pretende situar la cifra de empleo en 66% lo que implica colocar la tasa masculina por debajo de la media comunitaria e igualar la femenina.

Para conseguir esos objetivos, el Plan ha establecido **siete ejes de actuación:**

1. Refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria.
2. El plan estratégico de infraestructuras y transportes y el programa de actuaciones para el gestión y utilización del agua.
3. Aumento y mejora del capital humano.
4. La estrategia de investigación, desarrollo e innovación (Ingenio 2010).
5. Aumento de la competencia,
6. Reformas en los mercados bienes y servicios y mejora del marco y las administraciones Públicas.
7. El mercado de trabajo y el dialogo social, y el plan de fomento empresarial.

Para la realización de este plan, el gobierno español nombró un coordinador nacional, Miguel Sebastián y creó una Unidad Permanente de Lisboa.

## V. BALANCE Y PERSPECTIVAS

### 1.- AVANCES Y LÍMITES

La Estrategia Europea de Empleo (EEE), inaugurada en el «proceso de Luxemburgo, y reforzada por la Estrategia de Lisboa, se creó en un primer momento con el fin de conseguir progresos en el mercado de trabajo europeo en un plazo de cinco años, en particular en los ámbitos del desempleo de larga duración y del juvenil.

Las tendencias del mercado de trabajo durante la segunda mitad de los años 90 mostraron una reducción del desempleo estructural en toda la Unión Europea, un mayor crecimiento del empleo, una relación entre los progresos en materia de productividad y nivel de formación de la población, y una mayor capacidad de respuesta del empleo mediante el desarrollo de los contratos de duración limitada.

*La Unión Europea se fijó en el año 2000 ambiciosos objetivos en materia de empleo. A través de la Estrategia de Lisboa se pretendía desarrollar una economía europea, crear empleo y reforzar la cohesión social. El lanzamiento de la estrategia coincidió con un estancamiento que dificultó su aplicación.*

A pesar de los buenos resultados alcanzados (cuadro adjunto), la Comisión recalcó que todavía subsistían desigualdades.

#### RESULTADOS ALCANZADOS:

- La creación de 10 millones de puestos de trabajo (+6,5 %), 6 millones de los cuales fueron ocupados por mujeres.
- Una reducción del desempleo de más de 4 millones de personas (-25 %).
- El incremento de la participación en el mercado de trabajo de 5 millones de personas, principalmente gracias a las mujeres.
- La disminución del 20 % al 18 % de las diferencias entre hombres y mujeres en materia de tasa de empleo, y del 12 % al 9 % en materia de desempleo.
- la reducción de la presión fiscal global del trabajo en aproximadamente el 2 %, e incluso el 3 % para los salarios bajos (cálculo provisional a partir del tipo de imposición implícito).

#### RETOS PLANTEADOS:

- Una reducción del número de desempleados, un 42 % de los cuales se encuentra en paro de larga duración (más de 13 millones en 2001).
- La obtención de una tasa de empleo de la población activa del 70 %, especialmente mediante la integración de las mujeres y los trabajadores de más edad.
- La mejora de la tasa de productividad (la diferencia entre la UE y los Estados Unidos pasó del 17,3 % al 19,5 % entre 1996 y 2001).
- La reducción de las grandes disparidades regionales, sobre todo por lo que respecta al desempleo, en varios Estados miembros.

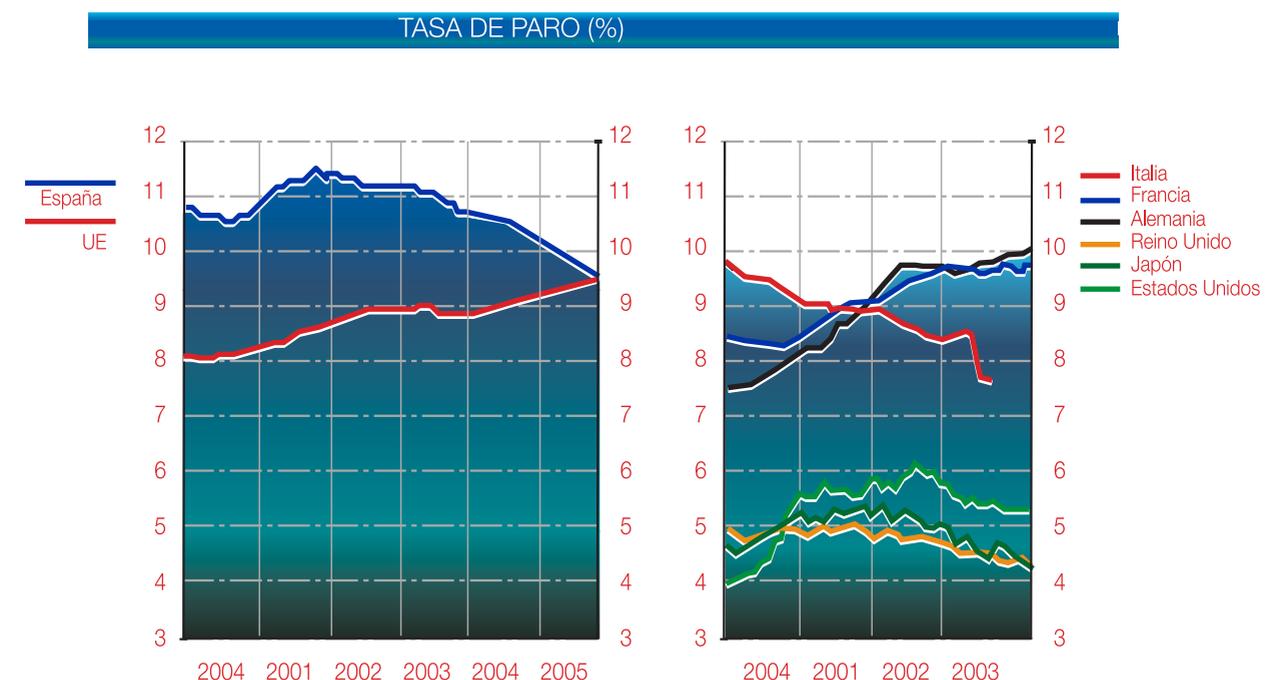
A medio camino de ese recorrido, la mayoría de esos objetivos aún no se habían alcanzado. Varios informes de expertos habían señalado que los problemas del mercado laboral europeo seguían siendo los mismos: algunos países seguían registrando altas tasas de desempleo; las mujeres seguían sufriendo más el paro y seguían siendo peor pagadas y se habían creado muchos puestos de trabajo, pero muchos de ellos son de baja calidad.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización que ha conllevado la deslocalización de empresas hacia países en vía de desarrollo y la ampliación de la UE con la incorporación de los nuevos países ha hecho que los objetivos de Lisboa 2010 en muchos aspectos se presenten como inalcanzables a corto plazo.

Muchos de los objetivos de empleo se marcaron teniendo como referencia el mercado de laboral de los Estados Unidos. Sigue existiendo una importante diferencia entre la Unión Europea y Estados Unidos, donde la tasa de desempleo se cerró en diciembre de 2004 con un 5,4%, frente al 9,1% europeo (8,9%, para la zona euro). El empleo norteamericano creció durante 2004 en 2,2 millones, la mejor cifra registrada desde 1999.

### 2.- LOS PROGRESOS DE ESPAÑA

A inicio de los años 90, la tasa de desempleo era de dos dígitos. En 2004 la tasa de paro de la UE era del 9%. España superó esa media, con el 10,9%. El país con una mayor proporción de desempleados fue Polonia, donde 18 de cada 100 trabajadores está en paro, y el que menos sufre esta lacra, Luxemburgo, con el 4,2% de la población desempleada. A lo largo de 2005, la tasa de desempleo española se ha situado por debajo de la media comunitaria.



Fuente: BCE y OCDE

Por otra parte, a pesar de que la participación femenina no ha podido ser cuantificada, se produjo un avance de las mujeres en el mercado laboral europeo significativo, pero las desigualdades seguían siendo grandes. En la Europa de los 15, antes de la ampliación, había 6,4 millones de mujeres fuera del mercado laboral, pero con disposición a trabajar, y otros 6,6 millones estaban registradas en los servicios públicos de empleo. En la UE de 25 países la ocupación femenina avanzó hasta el 55,1% (el objetivo de Lisboa llegar al 60%). España fue el país donde más estaba mejorando el empleo femenino entre 1998 y 2003, un 10,2%. Donde no se produjeron avances significativos fue en la desigualdad salarial. La brecha era del 15% en 2003 (calculada como la diferencia entre el salario bruto por hora que cobra un hombre y el que cobra una mujer como porcentaje del sueldo medio de los hombres).

El retraso en la jubilación, fue una de las estrategias señaladas en Lisboa. El europeo medio deja de trabajar a los 61 años -el último dato para todos los países es de 2003-, mientras que en 2001 lo hacía a los 59,9 años. Los primeros en hacerlo son los eslovenos (a los 56,2 años) y los últimos, los irlandeses (a los 64,4). En España, aunque la edad de jubilación se fijó en los 65 años para la mayoría de los trabajadores, la media está en 61,4 años.

El mercado laboral ha soportado numerosas reformas que hasta el momento han obtenido buenos resultados, tanto en términos de tasas de empleo femenino, que están aumentando, como en la cuota de contratos temporales, que está disminuyendo, particularmente en el sector privado. Pero los resultados siguen estando lejos de los objetivos de Lisboa, resaltando la necesidad de actuaciones adicionales. La precariedad del mercado de trabajo y la alta tasa de temporalidad siguen siendo preocupantes.

La intensa inmigración que ha experimentado España, y que ha contribuido al fuerte crecimiento de los últimos años, requiere un mercado laboral flexible y adaptable, pero también inclusivo.

### 3.- EMPLEO E INCLUSIÓN SOCIAL: PROGRESOS Y RETOS PENDIENTES

Las altas tasa de generación de empleo que ha tenido España han conllevado no solamente a la reducción del desempleo especialmente en jóvenes y mujeres sino también un incremento de las tasas de población activa. Pero no se han visto reflejadas en una reducción similar las de la pobreza y exclusión social.



A pesar de que la política social fue introducida junto con la política de empleo como ejes de actuación prioritarios, la práctica ha demostrado que los aspectos sociales se han supeditado a la estabilidad y convergencia económica. Esta escasa atención ha hecho que no se hayan cumplido algunos objetivos sociales como por ejemplo una mayor cohesión social. Es más, las políticas activas de empleo han ignorado en muchas ocasiones la estrecha relación existente entre empleo e inclusión social, dejando de abordar factores determinantes de la exclusión social. En

España existen más oportunidades de empleo actualmente que hace unos años y a esto ha contribuido sin lugar a duda, entre otros factores la Estrategia de Lisboa. El objetivo ahora tiene que ser que esos empleos sean más inclusivos contribuyendo a eliminar la pobreza y llegando a aquellos colectivos que todavía sufren altas tasas de desempleo y precariedad en el mercado laboral, que son precisamente los discapacitados, emigrantes y minorías, mujeres, etc.

En la revisión intermedia realizada por la plataforma de ONG de acción social europea, que engloba a las ONG más relevantes y sindicatos constataron que elementos fundamentales de la política social no eran objeto de la revisión que se hizo de la Estrategia de Lisboa. Llegaron a la conclusión que para paliar esta situación era necesario tener en cuenta:

1. Que existía una falta de integración entre los planes de acción para el empleo y los planes de acción para la inclusión social. No se conectaba la lucha por la creación de empleo con la lucha por la inclusión. De esta manera las políticas de empleo destinadas a mejorar la situación de las personas excluidas perdían su objetivo prioritario.
2. Que las políticas activas de empleo no eran globales, sino que estaban centradas en temas propiamente laborales obviando muchos aspectos que incidían en la exclusión social.
3. Que no se tenían en consideración las medidas que elaboraban los agentes sociales, ya que sólo podían intervenir en el proceso de ejecución de las políticas de empleo ya adoptadas.
4. Que los sistemas de seguimiento y evaluación de los indicadores de impacto de las políticas eran demasiado genéricos y no se ajustaban a la realidad.

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de 17 de julio de 2002 «Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo».

COMISIÓN EUROPEA : Informe al Consejo europeo de primavera de 20 de febrero de 2004 “Hagamos Lisboa reformas para la unión ampliada” Documento COM 29 final/2.

COMISIÓN EUROPEA : Comunicación al Consejo y al Parlamento europeo de 20 de julio de 2005 “Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa” Documento COM 330.

COMISIÓN EUROPEA :Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 02 de febrero de 2005 “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa”, Documento COM 24.

COMISIÓN EUROPEA: “La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano”, Serie: Europa en movimiento. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas mayo de 2000.

CONSEJO EUROPEO: Recomendación del Consejo de 14 de octubre de 2004 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (Boletín CEE, suplemento 6/93).

«Task-force» pour l’emploi, presidido por M. WIM KOK: «L’emploi, l’emploi,l’emploi: créer plus d’emplois en Europe». Noviembre 2003.

Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Win Kok “Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”, publicado en noviembre de 2004.

ROBLES CARRILLO, M: “La coordinación de políticas nacionales en el marco de la Unión Europea”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Número 10/ 2005.

PRIETO, A: “La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 52, pág.211 a 220.

COLINA ROBLEDO, M: “ La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 42 Pág. 25 a 69.

Programa Nacional de reformas: 13 de octubre de 2005, Ministerios de Trabajo y Asuntos sociales.

Boletín Económico. Banco de España: “El relanzamiento de la estrategia de Lisboa”, junio 2005



# Cuaderno 1

## Cumbre de Lisboa Estrategia Europea de Empleo

Todos los derechos reservados.  
Prohibida la reproducción total o  
parcial de este libro, por ningún  
medio electrónico o mecánico, sin  
el permiso por escrito del editor.

Elabora: Ana Gamallo  
Coordina: José Manuel Fresno  
© Fundación Luis Vives, 2005  
Diseño portada e interior,  
maquetación y producción:  
Carlos Halcón de Villavicencio.

Impreso en España  
Depósito legal:

