

# Los nuevos desafíos para el futuro del Fondo Social Europeo

Francisco González-Blanch Roca\*

**El artículo analiza el proyecto de Reglamento del Fondo Social Europeo para 2007-2013. Los vínculos entre este instrumento financiero y el cuadro político de la Unión van a ser reforzados en el futuro período de programación con el fin de contribuir a los objetivos de empleo y a los objetivos cuantificados de la estrategia de Lisboa.**

**Palabras clave: integración europea, cohesión económica y social, convergencia económica, política económica, política social, Unión Europea.**

**Clasificación JEL: F15, O52.**

## 1. Introducción

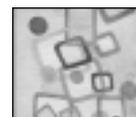
El Fondo Social Europeo (FSE) contribuye al objetivo de cohesión económica y social definido en el art 158 del tratado CE, sosteniendo las políticas y las prioridades de cara a realizar progresos hacia el pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad del trabajo y promover la inclusión y la cohesión social, de acuerdo con las líneas directrices y las recomendaciones de la Estrategia Europea para el Empleo (SEE).

Con el fin de alcanzar este objetivo, el FSE debe hacer frente a tres desafíos: atacar las disparidades considerables en materia de empleo, desigualdades sociales, y faltas de competencias de mano de obra en una Unión Europea ampliada; hacer frente al ritmo creciente de reestructuraciones económicas y sociales debido a la mundialización y al desarrollo de la

economía basada en el conocimiento; y a los cambios demográficos que dan lugar a un envejecimiento de la mano de obra.

El proyecto de reglamento del FSE para 2007-2013 suministra un cuadro preciso para las intervenciones del FSE en toda la Unión. Los vínculos entre este instrumento financiero y el cuadro político de la Unión van a ser reforzados en el futuro período de programación con el fin de contribuir mejor a los objetivos de empleo y a los objetivos cuantificados de la estrategia de Lisboa. Lisboa marcó el camino a seguir, el capital humano debe ser privilegiado, y el gasto público debe mostrar la vía de su reorientación hacia la educación, la formación, las políticas activas del mercado de trabajo y el reforzamiento de la capacidad de adaptación de las empresas y trabajadores.

Bien es cierto que es necesario poner al día la estrategia de Lisboa porque el contexto económico ha cambiado (la tasa de crecimiento del 3 por 100, no es real para los próximos años), pero el problema reside hoy en día en su puesta en practi-



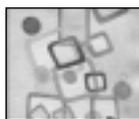
COLABORACIONES

\* Profesor titular de la Universidad Complutense de Madrid.

ca, la inversión en recursos humanos exige la implicación de los poderes públicos, autoridades locales, del sistema escolar en su conjunto, de las empresas y de los sindicatos

El FSE deberá aportar un sostenimiento de las políticas de los Estados miembros con el fin de anticiparse a los cambios económicos y sociales. Estas políticas están estrechamente vinculadas a las directrices y recomendaciones hechas en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo (SEE).

Los tres complementarios y vinculados objetivos de la SEE (pleno empleo, calidad y productividad del trabajo e inclusión) sólo pueden ser logrados a través de incrementar la adaptabilidad para anticiparse a los cambios económicos y sociales, con un mercado de trabajo flexible, componente clave de la agenda de la adaptabilidad. Por ello el nuevo FSE deberá reforzar los vínculos con la SEE, así como tener en cuenta las prioridades de la inclusión social y lucha contra la discriminación.



COLABORACIONES

## 2. La nueva arquitectura del FSE después de 2006

Para la puesta en práctica de las prioridades en materia de empleo la Comisión ha pensado reagrupar los futuros programas alrededor de dos ejes: convergencia y competitividad regional y empleo.

### 2.1. Prioridades específicas al marco del objetivo de «La Convergencia»

Los programas de convergencia se refieren a las Regiones y Estados miembros menos desarrollados, el FSE se concentrará en el sostenimiento al ajuste estructural, al crecimiento y a la creación de empleos.

A) *Se financiarán acciones para desa-*

*rollar y mejorar la inversión en capital humano*, principalmente los sistemas de educación y formación y acciones de cara a desarrollar la capacidad institucional y la eficacia de las administraciones públicas, a nivel nacional, regional y local.

Se trataría de llevar a cabo *las reformas necesarias en los sistemas de educación y de formación* para aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades de una sociedad basada en el conocimiento. Adaptar la enseñanza y la formación a las necesidades del mercado de trabajo, actualizando de forma permanente las competencias de los trabajadores.

Por otro lado, se pretende llevar a cabo acciones que *permitan reducir de manera significativa el abandono escolar precoz*, mejorando el acceso a la enseñanza profesional inicial y a la enseñanza superior.

Las evaluaciones de los programas anteriores muestran que las intervenciones comunitarias sobre las Regiones ha permitido frenar el declive económico de las mismas. El paro ha disminuido cerca del 1 por 100 con respecto al resto de la UE en el curso del periodo 1995-2000. Casi 500.000 empleos netos han sido creados para ayudar a estas regiones y la mayor parte tienen un carácter durable, gracias a las pequeñas y medianas empresas ayudadas, a través de la mejora de los procesos de producción, acceso a servicios, ingeniería financiera etcétera. En consecuencia, el efecto levadura de los Fondos Estructurales sobre el sector privado ha sido significativo, representando el 40 por 100 de los recursos totales movilizados.

Pero por otro lado, el pequeño tamaño de las zonas elegibles no ha permitido seguir una estrategia integrada, dando lugar a una dispersión de recursos sobre muchas acciones, en lugar de concentrarse sobre proyectos poco numerosos y bien escogidos, que pudieran tener un efecto decisivo sobre el desarrollo regional.

El desafío para el futuro será, pues, promover una concentración de intervenciones sobre factores claves de competitividad (innovación) y desarrollar un enfoque estratégico que responda a las necesidades de las Regiones.

B) *Se reforzarán la capacidad institucional y la eficacia de las administraciones y los servicios públicos a nivel nacional, regional y local* para contribuir a la puesta en práctica de reformas de la «governance», en especial en los ámbitos económico, medioambiental y judicial, sobre todo fomentando:

— *Una buena concepción, seguimiento y evaluación de las políticas y programas*, mediante estudios, estadísticas y experto conocimiento, así como el apoyo a la coordinación entre los servicios y al diálogo entre los organismos públicos y privados implicados.

— *El desarrollo de las capacidades para la puesta en práctica de las políticas y los programas*, incluido todo lo relativo al refuerzo de la legislación, en especial mediante la formación de la dirección y del personal y el apoyo específico a los servicios esenciales, a las inspecciones y a los actores socioeconómicos, en especial los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales implicadas.

## **2.2. Prioridades comunes a los objetivos de «Competitividad Regional y Empleo»**

Los Estados miembros, las Regiones y los ciudadanos deberán adaptarse a un mundo que conoce una reestructuración y cambios económicos y sociales rápidos. El FSE sostendrá aquellas acciones:

A) Que aumenten *la capacidad de adaptación de trabajadores y de empresas*, favoreciendo:

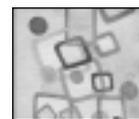
1. *El aumento de las inversiones en re-*

*ursos humanos por parte de las empresas*, en concreto las PYMEs, y los trabajadores, mediante la elaboración y *la puesta en práctica de sistemas y estrategias de aprendizaje permanente* que aseguren un mejor acceso a la formación a los trabajadores con bajo nivel de cualificación, así como para los trabajadores de mayor edad, mediante la transparencia de las cualificaciones y las competencias, mediante *la difusión de unos mayores conocimientos en materia de las TIC*, y *por la promoción del espíritu de empresa y la innovación*.

Las débiles tasas de empleo de los trabajadores con mayor edad, de las personas poco cualificadas y de las mujeres permanecen como síntomas estructurales de los mercados de trabajo europeos. En estos casos las tasas de empleo de estos colectivos en el año 2003 eran inferiores en 10,5 y 7 puntos de porcentaje con respecto a los objetivos de empleo fijados de aquí a 2010. La realización de estos objetivos dependerá en gran medida en la puesta en práctica de las reformas del mercado laboral y de favorecer la creación de empleo en el sector servicios.

El tema de la adaptabilidad se impone hoy en día como una de las claves de la Agencia Social Europea, por diversas razones, entre ellas la que exige lograr combinar una aceleración de la productividad con una alta tasa de empleo. Ningún país europeo logra pasar al mismo tiempo del objetivo del 70 por 100 de la tasa de empleo fijado en Lisboa y el nivel de productividad *per capita* americano.

Es por esto por lo que las perspectivas financieras 2007-2013 deben de buscar un aumento de las inversiones en capital humano y de capacidad de adaptación de las empresas, que conduzcan a los cambios y a las reestructuraciones que son hoy indispensables para adaptar el sistema productivo europeo.



COLABORACIONES

2. *La anticipación y gestión positiva de los cambios económicos, mediante la concepción y difusión de formas de organización de trabajo innovadoras y más productivas*, principalmente en materia de salud y seguridad, y mediante el desarrollo de servicios específicos de empleo, formación y apoyo de trabajadores en el contexto de reestructuraciones sectoriales y de empresa.

Existe claramente una tendencia al reforzamiento de la flexibilidad del mercado de trabajo, a través de la modificación de los modelos de tiempo de trabajo y del medio ambiente laboral. En cambio las acciones a promover la movilidad geográfica todavía son muy débiles. Las políticas activas del mercado de trabajo deben favorecer la capacidad de adaptación de los trabajadores, pero ellas deben traducir la necesidad de ajustes del mercado de trabajo con más rapidez que en el pasado.

B) *Que mejoren el acceso al empleo* de los solicitantes de empleo y de las personas inactivas, la prevención del paro, la prolongación de la vida activa y el aumento de la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y de los inmigrantes, a través de fomentar:

1. *La modernización y el refuerzo de las instituciones del mercado de trabajo*, en particular los servicios de empleo, así como *la puesta en práctica de medidas activas preventivas que aseguren la identificación precoz de las necesidades* y un apoyo personalizado, la búsqueda de empleo y la movilidad, el trabajo independiente y la creación de empresas, son acciones que se recomiendan para mejorar el acceso al empleo de los solicitantes de empleo y de las personas inactivas.

El último *Informe sobre el Empleo en Europa 2004*, ha venido a confirmar que el aumento del trabajo a tiempo parcial así como un mayor incremento en el gasto de las políticas activas, en concreto aquellas

que favorecen los servicios públicos de empleo y a los jóvenes, tienen un impacto positivo más fuerte sobre la tasa de empleo.

El FSE sostendrá también acciones específicas para *aumentar la participación y la progresión de las mujeres en el empleo*, para reducir la segregación fundada sobre el sexo en el mercado de trabajo, en concreto atacando las diferencias salariales entre hombres y mujeres y conciliando la vida privada y familiar, a través de facilitar el acceso a los servicios de guardería de los niños y la atención de personas mayores a cargo.

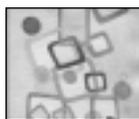
La explotación del potencial representado por la actividad profesional de las mujeres es una cuestión tanto de igualdad de sexos como de eficacia de la economía. La mayor parte de las acciones llevadas en los Estados miembros son fragmentarias, y no se acompañan de una evaluación de impacto positiva. La integración de la dimensión hombres-mujeres es todavía poco sistemática

El FSE sostendrá acciones específicas *para reforzar la integración social de los inmigrantes y aumentar su participación en el empleo*, en especial mediante el consejo, la formación lingüística y la validación de las competencias adquiridas en el extranjero

C) *Que refuercen la inclusión social de las personas desfavorecidas y luchen contra la discriminación* fomentando:

1. Los itinerarios de inserción en el empleo para las personas desfavorecidas, las personas en riesgo de exclusión social y de abandono escolar precoz, las minorías y las personas con minusvalías, mediante medidas de fomento de empleabilidad, en particular en el sector de la economía social, mediante acciones de acompañamiento y de apoyo social y de servicios de seguimiento implicados.

2. La diversidad sobre el lugar de tra-



COLABORACIONES

bajo y la lucha contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo, mediante campañas de sensibilización y de participación de las colectividades locales y de las empresas.

La Comisión prevé organizar un año europeo sobre igualdad de oportunidades para señalar la importancia de esta temática dentro del objetivo más amplio de pleno empleo y de cohesión social

D) *Que movilicen las reformas en materia de empleo y de inclusión*, en especial mediante la promoción de la puesta en práctica de partenariados y de pactos poniendo en red a los actores implicados a nivel nacional, regional y local.

Se baraja la cifra de un 2 por 100 de la asignación del FSE al desarrollo de los partenariados sociales, a través de argumentaciones y buenos ejemplos sobre la participación de estos partenariados. El FSE desde su creación hace ya más de cuarenta años, conoce una forma original de tripartismo, donde los partenariados sociales desempeñan un papel clave en la definición de las prioridades, en su puesta en práctica y en su evaluación. De aquí la necesidad de dedicar los recursos necesarios para promover un verdadero partenariado para la modernización y el cambio.

Junto a estas prioridades, que hemos venido comentando el nuevo FSE, va también a mejorar su gestión a través de un cuadro más estable y unificado, suprimiendo la competencia entre los documentos de programación y asegurando el funcionamiento de circuitos financieros seguros y eficientes, en concreto para las empresas y los pequeños operadores, se trataría de llevar a cabo un ejercicio de simplificación de la gestión con el fin de establecer un cuadro jurídico claro, reducir la carga administrativa de los gestores y clarificar las responsabilidades respectivas de la Comisión y de los Estados miembros.

Junto a todas estas prioridades mencionadas el FSE, en el marco de cada programa operacional dedicará una atención particular a la promoción y a la integración de actividades innovadoras y a la cooperación transnacional. Dicha cooperación se reflejará en un eje o programa específico y podrá llegar hasta un 10 por 100 de la asignación de los recursos

### 3. La nueva Agenda Social 2006-2010

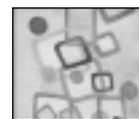
La Agenda Social 2000-2005 identificó las acciones en el empleo que deberían desarrollarse durante la primera mitad de la estrategia de Lisboa y supuso una contribución efectiva para lograr cambios estructurales, para aumentar el empleo en Europa y para estimular la calidad del trabajo. También ha servido a los Estados miembros para modernizar sus sistemas de protección social y adaptar sus legislaciones para combatir el racismo y las discriminaciones.

Ahora la nueva Agenda 2006-2010 deberá basarse sobre dos ejes:

- a) Asegurar la continuidad para conectar el pasado con nuevas acciones.
- b) Hacer frente a los nuevos desafíos sociales de Europa.

En cuanto al primero, las orientaciones y las medidas claves se reagruparán bajo dos títulos: 1) pleno empleo, calidad en el trabajo y movilidad y 2) una sociedad inclusiva y una igualdad de oportunidades.

- Bajo el primer título, será necesaria una gama amplia de medidas y acciones, incluyendo un nuevo ciclo renovado de la Estrategia Europa de Empleo; en esta línea, la Comisión piensa presentar en 2006 una acción de sensibilización para los actores del FSE, que permita invertir en capital humano y amortiguar el choque de las reestructuraciones, con el objetivo de acelerar la capacidad de adaptabilidad de la mano de obra y de sostener políticas de innovación.



COLABORACIONES

Se pretende analizar el papel clave que desempeña el Dialogo Social en la nueva dinámica de las relaciones industriales. Nuevas formas de trabajo están emergiendo, y el cuadro reglamentario existente resulta insuficiente, de aquí la necesidad de hacerlo evolucionar, en la línea de conciliar una mayor flexibilidad con las garantías individuales, con el fin de evitar las situaciones de precariedad.

La Comisión se propone adoptar un Libro Verde sobre el Derecho a Trabajar, a fin de examinar de una manera coherente su evolución y destacar las principales tendencias. Sobre esta base se propondría determinadas acciones para modernizar y simplificar la legislación existente.

También se pretende promocionar la dimensión europea del mercado laboral a través de proporcionar nuevos marcos para superar los obstáculos actuales, en concreto la creación de un instrumento jurídico que se ocupe de la negociación colectiva transfronteriza, lo que daría a las empresas que funcionan en Europa la posibilidad de concluir acuerdos para gestionar su política de recursos humanos de una manera verdaderamente europea. Existe todavía un potencial importante a explotar facilitando ganancias de productividad y de calidad de empleo a través de una cooperación mas intensa entre los actores económicos, y ello supone eliminar obstáculos a la movilidad y libre circulación de trabajadores para los nuevos Estados miembros. Se pretende proclamar el año 2007 como año europeo de la movilidad. Otra de las propuestas iría dirigida hacia la movilidad de las pensiones y hacia la protección de datos.

- Bajo el segundo título, la Agenda Social deberá proporcionar una sociedad europea más solidaria y más justa; el riesgo de pobreza y de pobreza persistente en Europa se mantiene inaceptable (15 por 100 y 8 por 100 en 2001) y demasiados

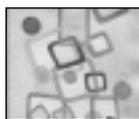
ciudadanos permanecen en la exclusión social. Para abordar estos problemas, se están analizando una amplia gama de medidas, que incluyen la aplicación del método abierto de coordinación en la modernización de la protección social; la consolidación de la inclusión social y de la política para combatir la pobreza; la integración de emigrantes y la consolidación de la política de igualdad de oportunidades.

#### **4. Reforzar la visión y la contribución del FSE a la puesta en práctica de los objetivos de la Agenda Social**

El FSE ha sido ajustado para responder mejor a los principales desafíos que la UE ampliada va a tener en el futuro. De aquí su importancia como instrumento financiero que ayude a lograr más eficientemente los objetivos de la Agenda y el programa renovado de Lisboa. La Comisión se propone vincular los nuevos objetivos de la Agenda con la racionalización de los ciclos de coordinación de las políticas económicas a nivel europeo.

Para lograr esta finalidad conviene reforzar los vínculos entre la acción del FSE y los objetivos, las líneas directrices y las recomendaciones de la SEE. Este reforzamiento permitirá acelerar la capacidad de adaptabilidad de la mano de obra y sostenibilidad de las políticas de innovación. La ayuda del FSE debe desempeñar un papel catalizador, contribuyendo a movilizar los recursos nacionales y regionales y centrarlos sobre los objetivos de la Unión. La inversión en las cualificaciones es la clave que permitirá sobre todo en las regiones del objetivo 1 superar el círculo vicioso de la débil productividad, bajas tasas de empleo y pobreza elevada, y así amortiguar el choque de las reestructuraciones.

Aunque son los Estados miembros



COLABORACIONES

quienes deciden entre la repartición del FEDER y del FSE, la Comisión vigilará el que exista un equilibrio entre los principales motores del crecimiento económico, es decir infraestructuras físicas y capital humano. Irlanda es un buen ejemplo de buenos resultados derivados de una inversión eficaz de los Fondos Estructurales en cualificaciones y educación de personas, viniendo a dedicar cerca del 35 por 100 de las ayudas financieras a la mejora de los recursos humanos, lo que le ha permitido tasas de crecimiento importantes junto con buenas tasas de empleo.

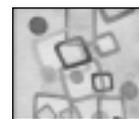
La Agenda Social no se basa sólo en las intervenciones financieras del FSE, también combina otros instrumentos como la legislación, el Diálogo Social, las iniciativas de responsabilidad social de las empresas y el método abierto de coordinación fundado sobre la definición de objetivos comunes y la convergencia hacia las mejores prácticas.

En materia de empleo este método ha permitido hacer progresar grandes ejes políticos, tales como la prevención del paro de larga duración, el equilibrio entre flexibilidad y seguridades, la organización del trabajo o la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional. El éxito de este método está en ajustar el sistema de

relaciones de trabajo con un cuadro común respetuoso de las especificidades nacionales. Se trata por tanto, de definir comunes objetivos, y no intentar armonizar el sistema social de los Estados miembros, lo cual sería imposible e incompatible con el marco político europeo.

El método abierto de coordinación debe ir acompañado de los otros instrumentos, para conseguir los efectos positivos en términos de aprendizaje colectivo y en términos de convergencia. La discusión de la Agenda Social girará sobre la combinación idónea de estos instrumentos. El hilo conductor de la Agenda debe lograr adaptarse a los cambios de la economía y de la sociedad.

Pero además, el mantenimiento del equilibrio entre cohesión social, competitividad y empleo (el famoso triángulo de la estrategia de Lisboa), sin olvidar los cuatro grandes problemas de la Europa ampliada como son el de las reestructuraciones, la inmigración extraeuropea, el envejecimiento demográfico y la movilidad de trabajadores en el seno de la Unión, son temas de debate difíciles, ya que implican definir equilibrios nuevos entre consolidación de la Unión y el reforzamiento de la integración lo que va a ocupar los futuros encuentros sobre la política social europea.



COLABORACIONES