

Cooperativas, Sociedades Laborales, Juventud y Autoempleo (El Fondo Social Europeo)

Julio Espina Atienza

Jefe de Servicio de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo

El problema del desempleo es uno de los más importantes a los que se enfrenta el mercado de trabajo europeo en estos momentos. Debido a su magnitud la Unión Europea a través de sus órganos correspondientes, reelabora sus Políticas de Empleo para el marco comunitario 2000-2006. Estas políticas se traducen en Planes para el Empleo adoptados por cada país miembro. Estas acciones vienen reforzadas por los objetivos de los Fondos Estructurales y los ámbitos de aplicación del Fondo Social Europeo. Con todo ello se pretende llegar al final de la etapa con claros avances sobre el tema.

Palabras clave: Desempleo, objetivo, pilares, medidas, esfuerzos, jóvenes, desarrollo, formación, evaluación y control

1. Estrategia Europea de Empleo

Se enmarca en el art. 2 del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Europea, que cita como una de sus misiones la de promover un alto nivel de empleo.

El elevado nivel de desempleo de la Unión Europea llevó a la inclusión de un título sobre el empleo en el Tratado de Amsterdam, celebrado en junio de 1997.

En este texto se establece como objetivos de la Unión Europea:

- El fomento del empleo.
- mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- Una protección social adecuada.
- El diálogo social.
- El desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero.
- La lucha contra la exclusión.

A fin de concretar las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos se celebró en noviembre de 1997 en Luxemburgo, un Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo que decidió la puesta en marcha de una Estrategia Europea para el Empleo, basada en cuatro pilares:

- ✓ Mejorar la capacidad de inserción profesional.
- ✓ Desarrollar el espíritu de empresa.
- ✓ Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
- ✓ Reforzar la política de igualdad de oportunidades.

El Consejo, en base a estos cuatro pilares, establece anualmente mediante Resolución, las directrices a seguir por los Estados miembros para mejorar la tasa de empleo en la Unión Europea.

2. Plan Nacional de Acción para el Empleo

Siguiendo lo establecido en los cuatro pilares que sustentan la "Estrategia Europea para el Empleo", los Estados miembros elaboraron en 1998 un Plan Nacional de Acción para el Empleo de carácter plurianual, que es evaluado y reorientado anualmente en función de los resultados y de las directrices del Consejo.

España presentó en 1998 un Plan que recogía un conjunto de medidas dirigidas a alcanzar tres objetivos básicos:

- ✓ Actuar sobre un millón de desempleados mediante acciones de orientación y formación.

- ✓ Promover un plan de apoyo al primer empleo.
- ✓ Impulsar la regulación del trabajo estable a tiempo parcial.

Para 1999 el Plan recogía como objetivos generales:

- Consolidar la estrategia de actuación basada en el desarrollo de las políticas activas de empleo.
- Apoyar la estabilidad en el empleo.
- Impulsar la actividad de las Pymes.
- Fomentar las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral.

El Plan para el 2000, aprobado por el Consejo de Ministros en mayo, establece como principales líneas de actuación, entre otras:

- ✓ Mantener el incremento de las políticas activas.
- ✓ Modernizar los Servicios Públicos de Empleo.
- ✓ Mejorar el Sistema de Formación Profesional.
- ✓ Desarrollar la Sociedad de la Información.
- ✓ Continuar el apoyo a las PYME.
- ✓ Impulsar la igualdad de oportunidades.

Dentro de estas líneas de actuación se realizarán acciones dirigidas a:

- ✓ Proseguir las políticas preventivas iniciadas en 1998.
- ✓ Adaptar y aplicar estrategias coherentes que contengan, entre otras, medidas legales y fiscales destinadas a reducir las cargas administrativas que recaen sobre las empresas.
- ✓ Intensificar los esfuerzos para integrar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- ✓ Proseguir los esfuerzos para mejorar el sistema de seguimiento estadístico del mercado de trabajo.

3. Objetivos de los Fondos Estructurales

El Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 sobre las disposiciones generales de los Fondos Estructurales, establece

para el período 2000-2006, tres objetivos prioritarios:

- Objetivo 1: Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.
- Objetivo 3: Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

4. Zonas de los objetivos prioritarios

4.1 Zonas de objetivo 1

Son zonas de objetivo 1 aquellas cuyo producto interior bruto (P.I.B.) es inferior al 75% de la media comunitaria.

En las zonas de objetivo 1 participarán todos los fondos estructurales: FEDER; FEOGA, Sección Orientación; FSE; IFOP.

En España son zonas de objetivo 1 todo el territorio de las siguientes Comunidades y Ciudades Autónomas: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, Valencia, Ceuta y Melilla.

La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene una situación transitoria hasta el 31 de diciembre de 2005, en que definitivamente tendrá un trato como las Comunidades que no están en este Objetivo.

4.2 Zonas de objetivo 2

Son zonas de objetivo 2 aquellas con problemas estructurales de reconversión económica y social. Son especialmente las zonas que están experimentando transformaciones socio-económicas en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas en situación difícil y las zonas dependientes de la pesca que se encuentran en crisis.

La población de las zonas de objetivo número 2 no representarán más del 18% de la población total

de la Unión Europea. En España la población de estas zonas es de 8.809.000 habitantes.

En las zonas de objetivo 2 participarán el FEDER y el FSE. Podrá participar el IFOP en aquellas acciones estructurales en el sector de la pesca. También podrá participar el FEOGA, Sección Garantía.

En España son zonas de objetivo 2 parte del territorio de las Comunidades Autónomas de: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja.

4.3 Zonas de objetivo 3

Son zonas de objetivo 3 todo el territorio de la Unión Europea que esté fuera del objetivo 1. En estas zonas interviene únicamente el FSE.

En España son zonas de Objetivo 3 todo el territorio de las Comunidades Autónomas indicadas en las zonas de objetivo 2.

5. El Fondo Social Europeo

5.1. Antecedentes y evolución

El primer antecedente del FSE se encuentra en el Tratado de París de 1951, por el que se crea la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). En dicho Tratado se estableció un fondo de ayuda al reempleo, la recolocación y la reeducación profesional de los trabajadores que perdían su empleo como consecuencia directa de la creación del mercado común del acero y del carbón. Su objeto era atenuar los negativos efectos sociales que se iban a producir como consecuencia del establecimiento de la CECA. El "informe SPAAK", base del Tratado de Roma, por el que se constituyó en 1957 la COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE), recogía la idea de crear un Fondo Social que ampliara los cometidos del primer instrumento establecido en la CECA. El Tratado de Roma constitutivo de la CEE establece, en su artículo 123 y siguientes, un Fondo para "promover dentro de la Comunidad las oportunidades de empleo y la movilidad

geográfica y profesional de los trabajadores".

El artículo 146 del Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, modifica el artículo 123 del Tratado de Roma, ampliando el cometido del FSE a fin de facilitar la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y reconversión profesional. En la historia del FSE pueden distinguirse seis etapas:

- **La primera etapa (1958-1970)**

En un contexto de crecimiento económico y pleno empleo en el conjunto de los seis Estados miembros, con la excepción del sur de Italia, el FSE favorecía el reciclaje y la movilidad profesional de los ocupados en ciertos sectores en reconversión y la reinserción profesional de ciertos colectivos de parados, subempleados y minusválidos. Los recursos del FSE se asignaban bajo la fórmula del reembolso de gastos ya realizados por los Estados miembros.

- **La segunda etapa (1971-1983)**

La economía Europea, bajo los efectos de las "crisis del petróleo" y el cambio estructural, empieza a sufrir importantes desequilibrios en sus mercados de trabajo. El FSE, en este contexto, es objeto de una profunda reforma para convertirse en un importante instrumento de política comunitaria. Si bien la tipología de las acciones y los colectivos beneficiarios no se modifican profundamente, los mecanismos de gestión se transforman sustancialmente, acercándolos al modelo vigente.

- **La tercera etapa (1984-1989)**

La integración en la CEE de Irlanda, Grecia, España y Portugal acentúa las diferencias de renta entre las regiones que componen la Comunidad. Lo más relevante de esta etapa es la tímida aplicación de criterios de cohesión regional en la utilización del Fondo. El 40% (44,5% a partir de

1986 tras la incorporación de España y Portugal) de las intervenciones se concentraba en las regiones más atrasadas. Las restantes ayudas iban a zonas de paro elevado y de larga duración y/o reestructuración industrial y sectorial. Las ayudas del FSE se dirigían prioritariamente a los jóvenes menores de 25 años (el 75% de los créditos) y a los adultos en paro de larga duración, amenazados de paro, mujeres, minusválidos, migrantes y ocupados en PYME.

• **La cuarta etapa (1990-1993)**

Está marcada por la reforma de los Fondos Estructurales en 1988. La idea básica de esta reforma, la más importante realizada hasta la fecha, es la integración de los Fondos, conservando la independencia de gestión de cada uno de ellos, en la política comunitaria dirigida a reforzar la solidaridad y cohesión económica y social entre las regiones más atrasadas y más desarrolladas de la Comunidad.

• **La quinta etapa (1994-1999)**

En 1993 se produjo una adaptación de la normativa reguladora de los Fondos Estructurales en base a lo previsto en el artículo 19 del Reglamento (CEE) 2052/88.

Esta revisión reglamentaria no modificó los aspectos esenciales de la Reforma del año 1988. Los principios sobre los que se apoyó no sólo se mantuvieron, sino que se reforzaron.

• **La sexta etapa (2000-2006)**

La misión del FSE en este período es la de apoyar medidas de prevención y lucha contra el desempleo, de desarrollo de los recursos humanos y de integración social en el medio laboral a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. En especial, contribuirá a las acciones emprendidas en virtud de la Estrategia Europea de Empleo y de las Directrices anuales sobre el empleo, recogidas en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo

que diseñan los Estados miembros.

El FSE en esta etapa está regulado mediante el Reglamento (CE) nº 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999.

5.2. Ámbitos de aplicación

El art. 2 del Reglamento (CE) nº 1784/1999 del Fondo Social Europeo establece que éste apoyará y complementará las actividades de los Estados miembros destinadas al desarrollo del mercado de trabajo y de los recursos humanos en el marco de sus planes de acción nacionales para el empleo, dentro de los siguientes ámbitos:

- > Desarrollo y promoción de las políticas activas del mercado de trabajo.
- > Promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo.
- > Fomento y mejora de la formación profesional y del asesoramiento
- > Promoción de la mano de obra cualificada.
- > Mejora del acceso y la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

A la hora de desarrollar las medidas derivadas de la aplicación de estos ámbitos se tendrá en cuenta:

- La necesidad de apoyar el desarrollo local, incluidas las iniciativas de empleo locales y los pactos de empleo territoriales.
- La dimensión social y el capítulo del empleo en el seno de la sociedad de la información.
- La igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.

5.3. Objetivos específicos

Teniendo en cuenta los ámbitos de aplicación del FSE (Art. 2 del Reglamento (CE) nº 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999), el marco de referencia política del Objetivo 3 para todas las actuaciones que se emprendan a favor de los recursos humanos (Art. 1.3 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del

Consejo de 21 de junio de 1999), y del Plan Nacional de Acción para el Empleo, las actuaciones a realizar en España en materia de recursos humanos, cofinanciados por el FSE durante el período 2000-2006, están dirigidas a alcanzar los siguientes objetivos:

1. Incrementar los niveles de actividad y de empleo de la población y de los jóvenes en particular y disminuir la incidencia del desempleo de larga duración.
2. Favorecer la ocupación en PYME y en las distintas formas de economía social.
3. Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas a los cambios de sistemas productivos.
4. Perfeccionar el sistema de formación profesional de acuerdo con los requerimientos del mercado de trabajo.
5. Incrementar la preparación del personal científico y la transferencia de tecnología hacia el sector productivo.
6. Asegurar la equiparación entre géneros en el mercado de trabajo.
7. Aumentar la participación de las personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo.
8. Intensificar la creación de empleo en el entorno local.

5.4 Actividades subvencionales por el FSE

Los artículos 3 y 6 del Reglamento (CE) nº 1784/1999 del Fondo Social Europeo establecen que las ayudas financieras del FSE están dirigidas a subvencionar actuaciones de:

- a) Asistencia en favor de las personas:
- Educación y formación profesional
 - Ayudas al empleo y al autoempleo
 - Formación de investigadores, técnicos y directivos en el ámbito de la investigación y del desarrollo científico y tecnológico
 - Desarrollo de nuevas fuentes de empleo. Incluido el sector de la economía social.

b) Mejoras de estructuras y sistemas:

- Desarrollo y mejora de la formación profesional.
- Modernización y mejora de los servicios de empleo.
- Desarrollo de vínculos entre el mundo del trabajo y los centros de enseñanza, formación e investigación.
- Desarrollo de sistemas para la anticipación de los cambios en el empleo y de las cualificaciones.

c) Medidas de acompañamiento:

- Servicios a beneficiarios.
- Acompañamiento sociopedagógico.
- Sensibilización, información y publicidad.

d) Asistencia técnica:

- Acciones de seguimiento, evaluación y control.
- Estudios.

6. Actuaciones dirigidas a jóvenes, al autoempleo y a la economía social

En esta etapa (2000-2006) está previsto el desarrollo, entre otras, de las siguientes actuaciones:

- Información, asesoramiento, orientación y formación ocupacional para jóvenes.
- Ayudas al empleo juvenil.
- Programas combinados formación-empleo.
- Formación Profesional Específica de grado medio y superior.
- Programas de garantía social para los jóvenes que no superen la E.S.O.
- Ayudas al autoempleo y fomento de la economía social.
- Información, asesoramiento y formación para la creación de empresas.

7. La estrategia europea de empleo y el Fondo Social Europeo

El Fondo Social Europeo (FSE) como fondo estructural orientado hacia los recursos humanos y el mercado de trabajo, tiene una gran incidencia en el desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo, en sus directrices anuales y en definitiva, en el desarrollo de los Planes de Acción para el Empleo de los Estados miembros.

Los recursos económicos aportados por el Fondo Social Europeo (FSE) constituyen una de las principales fuentes de financiación del Plan Nacional de Acción para el Empleo de España.

En el bienio 1998-99 los recursos económicos gastados en los que ha participado el FSE superan los 917.073 millones de pesetas, de los que 568.706 millones de pesetas corresponden a las ayudas del Fondo, el 62%.

En el art. 1 del Reglamento (CE) 1784/99 del Fondo Social Europeo que regula la actuación para el período 2000-2006, se establece que: "En especial, el Fondo contribuirá a las acciones emprendidas en virtud de la Estrategia Europea de Empleo y de las Directrices anuales sobre el Empleo".