

La Estrategia Europea de Empleo

Invertir en las personas,

invertir en más y mejores trabajos.

El desafío europeo del empleo

La Unión Europea es hoy uno de los principales bloques económicos del mundo. Con tan sólo el 6% de la población del mundo, genera más del 20% de la producción total. Sin embargo, pese a semejante fortaleza, Europa no ha alcanzado uno de sus principales objetivos: **crear oportunidades de trabajo para todos**. Todos los Estados miembros se ven afectados por las diversas facetas de este problema común:

- ❑ Hay muchas personas en Europa que no tienen la posibilidad de crear riqueza y de hacerse con la justa parte que les corresponde. Hay 16,5 millones de personas -uno de cada diez componentes de la población activa- buscando trabajo infructuosamente.
- ❑ Más de la mitad de esos parados llevan en esta situación más de un año, y un tercio de ellos, más de dos años. Esto reduce las posibilidades de empleo de las personas, agravando al mismo tiempo el acuciante problema de la exclusión social.
- ❑ El desempleo se ceba especialmente en quienes ya se encuentran en situación de desventaja para competir en el mercado laboral, como son los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad o las minorías étnicas.
- ❑ Aunque en las últimas décadas las mujeres han comenzado a trabajar en gran número, los mercados laborales siguen siendo favorables a los hombres: la tasa de desempleo de las mujeres suele ser mayor, la tasa de empleo, menor, y sufren mayores discriminaciones en cuanto a salario y perspectivas profesionales.

El desempleo tiene un elevado coste social para el individuo y un inmenso coste económico para la sociedad. El desafío europeo del empleo representa al mismo tiempo una oportunidad perdida y un obstáculo para un futuro de prosperidad. No estamos sacando el máximo partido a uno de los factores clave del potencial europeo de crecimiento: la capacidad y la voluntad de trabajo de los ciudadanos de la UE.

Las causas del desafío europeo del empleo

La incapacidad de crear puestos de trabajo se debe a dos razones principales:

- La primera es la incapacidad de hacer frente a las crisis macroeconómicas. En los últimos 25 años, el desempleo ha aumentado con ocasión de las dos grandes crisis del petróleo, en el decenio de los setenta y en el de los ochenta, así como durante la crisis monetaria de principios de los noventa. Europa no consiguió impedir las pérdidas de puestos de trabajo consiguientes y carecía además de políticas económicas coordinadas y orientadas hacia el crecimiento y la estabilidad. La respuesta a los problemas macroeconómicos europeos es la Unión Económica y Monetaria, que se refleja en la convergencia y la coordinación de las políticas económicas. Europa se beneficiará pronto de las mismas ventajas, un mercado único y una moneda única, que han hecho de la estadounidense la economía más productiva del mundo.
- En segundo lugar, existe una incapacidad de hacer frente a la transformación del mercado de trabajo. El funcionamiento hasta la fecha de nuestras políticas de mercado laboral y de protección social explica, en muy buena medida, por qué el desempleo es ahora de larga duración. Contamos con una buena red de seguridad frente a la pérdida de ingresos durante el desempleo, pero tendemos a ofrecer ayudas pasivas y sólo tratamos de ayudar a las personas cuando están inmersas en el desempleo de larga duración. Carecemos de un buen trampolín para ofrecer nuevos trabajos y cualificaciones.
- Europa crea puestos de trabajo, pero no los suficientes. Existe un potencial considerable y sin explotar de creación de empleos en el sector de los servicios, sobre todo en las nuevas actividades emergentes. Sin embargo, muchos desempleados, limitados por unas cualificaciones escasas u obsoletas, no pueden hacerse con los trabajos que se van creando.
- Al mismo tiempo, la capacidad de adaptación europea a las nuevas tecnologías es relativamente lenta en cuanto a la organización del trabajo y a la falta de oportunidades de los que tienen trabajo y los que no para perfeccionar y renovar sus cualificaciones durante toda su vida laboral.
- La respuesta europea a este segundo problema es la Estrategia Europea del Empleo, cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros y a los interlocutores sociales en su gran esfuerzo de modernización.

La respuesta de la UE al desafío del empleo

La breve historia de la Estrategia Europea del Empleo está jalonada por las fechas siguientes:

- El Libro Blanco de la Comisión Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo planteó en 1993 el debate sobre el empleo en la Unión Europea.
- Un año más tarde, en **Essen**, los líderes europeos aprobaron el **primer plan de acción** para hacer frente a este desafío, estableciendo cinco ámbitos prioritarios de la política de empleo a escala nacional.
- Los sucesivos Consejos Europeos de Madrid en 1995 a Dublín en 1996 evaluaron los progresos hechos en la

"Estrategia de Essen", añadiendo nuevos elementos a los cinco ámbitos antes señalados.

Durante este período, **el Fondo Social Europeo** apoyó las políticas de los Estados miembros cofinanciando programas dirigidos a perfeccionar las *capacidades y el potencial de trabajo* de la población.

Amsterdam, junio de 1997: una nueva estrategia de empleo para Europa

Cuando los líderes de Europa se reunieron en Amsterdam, **dieron un fuerte impulso a la estrategia adoptada en Essen. Se reconoció que el empleo era un "asunto de interés común" para Europa.**

La Estrategia Europea de Empleo, definida en el Tratado de Amsterdam, insta a los Estados miembros a coordinar sus políticas laborales en torno a cuatro pilares de actuación prioritaria con objetivos claros y bien definidos.

Los puntos clave de la Estrategia Europea de Empleo

Principales objetivos:

- *Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral.*
- *Sustituir la lucha pasiva contra el desempleo por 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 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*

Los principales principios de actuación son:

- **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 casos a escala de la UE, como criterios de evaluación comparativa del éxito o el fracaso de sus políticas de empleo.*
- **Mecanismos anuales multilaterales para supervisar y evaluar los progresos de la estrategia** *Los Estados miembros, junto con la Comisión, deben establecer mecanismos institucionales e indicadores comunes de empleo que permitan una 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 interlocutores sociales, los agentes regionales y locales y las ONG deben involucrarse a fondo en la consecución de los objetivos de empleo.*

En el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997, se adoptaron dos medidas cruciales para insuflar nuevo aliento a la nueva Estrategia:

- El **marco legal e institucional** para promover la convergencia de las políticas de empleo en la UE: el nuevo **Título de empleo** del Tratado.

- La **decisión política** de no esperar a la entrada en vigor del Tratado (1 de mayo de 1999), sino de poner en marcha inmediatamente el procedimiento de vigilancia y cooperación para las políticas nacionales de empleo.

A tal fin, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron celebrar una primera "cumbre de empleo" de dirigentes de la UE.

El Título de empleo del Tratado de Amsterdam en sus líneas generales

- *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 y el **Informe Anual Conjunto** que debe presentarse anualmente al Consejo (art. 128).*
- *Con el resultado del sistema de supervisión conjunto, y basándose en los **indicadores de empleo**, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar recomendaciones específicas de actuación inmediata dirigidas a Estados miembros concretos (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 de Empleo**, que desempeñará un papel activo en el proceso institucional y servirá como foro de debate sobre esta materia a escala europea (art. 130).*

El inicio del proceso de Luxemburgo

La Cumbre extraordinaria de Empleo de Luxemburgo, celebrada en noviembre de 1997, propuso traducir en realidades la idea del empleo como "asunto de interés europeo común". Los dirigentes europeos decidieron poner en marcha el ciclo anual de aplicación y supervisión de las políticas de empleo nacionales, que se ha dado en llamar **proceso de Luxemburgo**.

El proceso de Luxemburgo tiene las siguientes fases:

1. A principios de año, y conforme a una propuesta de la Comisión, el Consejo aprueba una serie de áreas prioritarias de actuación, **las Directrices de empleo**, que contienen objetivos concretos que deben cumplirse.
2. Cada país elabora **un plan nacional de acción** donde se indican los métodos de aplicación de dichas directrices más apropiados para el país. En este proceso deben participar una amplia gama de agentes: sindicatos, empresarios, autoridades locales y regionales, etc.
3. La Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada plan nacional de acción y presentan **un informe conjunto de empleo** al Consejo Europeo de diciembre. La Comisión también presenta una recomendación para revisar las Directrices de empleo del año siguiente y puede asimismo proponer nuevas medidas.
4. Partiendo de las conclusiones de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo aprueba el conjunto de Directrices para el año siguiente; puede asimismo formular recomendaciones nacionales específicas a propuesta de la Comisión.

Según lo expuesto, el proceso de Luxemburgo supone un programa anual rotatorio de planificación, supervisión, examen y readaptación.

En la Cumbre de Empleo de Luxemburgo de noviembre de 1997 se acordaron las primeras 19 Directrices de empleo correspondientes a 1998, basadas en cuatro ideas o "pilares" centrales de actuación prioritaria y que fijaban tres objetivos cuantitativos a escala de la UE que debían cumplirse en el plazo de cinco años.

Un año más tarde, en diciembre de 1998, los líderes europeos, reunidos en **Viena**, se felicitaron de los rápidos progresos hechos en tan breve tiempo y confirmaron el alcance de las Directrices mencionadas. Se incrementó su número a 22 y se introdujeron nuevas mejoras en el texto, incluida la generalización de la

política de igualdad de oportunidades y un nuevo objetivo de formación a lo largo de toda la vida.

Directrices para el empleo – puntos principales

Las Directrices para el empleo instan a los Estados miembros a adoptar medidas concretas y urgentes del tenor siguiente:

Empleabilidad **Asegurarse de que las personas adquieren las cualificaciones precisas para ocupar los puestos de trabajo que ofrece un mundo en turbulenta ebullición**

Es preciso ofrecer a las personas que pierden su trabajo oportunidades en cuanto a ofertas de trabajo, experiencia laboral, formación y otras medidas de activación, y ello lo antes posible y no después de 12 meses desde que se encuentran en situación de desempleo (6 meses en el caso de los jóvenes). Deben ofrecerse posibilidades de formación al menos al 20% de los parados. Los jóvenes y otros, como las personas con discapacidad, que son los que tienen más dificultades para encontrar trabajo y son víctima de la discriminación precisan ayuda específica. La reforma de los regímenes fiscales, de prestaciones y de formación animará a las personas a aceptar los trabajos que surjan y fomentarán la creación de empleo en general, lo mismo que la fijación de objetivos nacionales concretos para la formación continua.

Espíritu de empresa **Facilitar la creación de empresas y de empleo**

Hay que fomentar el espíritu de empresa: hay que animar y ayudar a las personas que crean nuevas empresas o que van a contratar personal. Ello exige reformar el régimen fiscal, reducir los trámites burocráticos y formar al empresariado, sobre todo en la pequeña empresa. Deben adoptarse políticas que impulsen el potencial de empleo del sector de los servicios y de las organizaciones de la "economía social".

Adaptabilidad **Concebir nuevos métodos de trabajo más flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laborales**

Las empresas competitivas precisan métodos modernos y flexibles para hacer frente a la evolución de la economía y, al mismo tiempo, ofrecer seguridad a sus trabajadores. Las reformas y los acuerdos entre los interlocutores sociales deben abrir paso a nuevas formas de empleo y a métodos innovadores de organización del trabajo. Es preciso facilitar y abaratar las inversiones empresariales en formación del personal.

Igualdad de oportunidades **Igual de acceso al trabajo para hombre y mujeres e igualdad de trato en el trabajo**

Hombres y mujeres deben tener las mismas oportunidades de formación y el mismo apoyo para integrarse en el mundo del trabajo en situación de igualdad. Hay que adoptar medidas activas que permitan conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares y el regreso al mundo del trabajo después de una larga ausencia y es preciso corregir la infrarrepresentación de mujeres en ciertos sectores económicos. Y yendo aún más allá, es preciso observar el principio de igualdad de trato en la aplicación de los tres puntos anteriores (principio de transversalidad).

Además, los Estados miembros deben tener en cuenta problemas tales como el desarrollo de la sociedad de la información, la necesidad de acabar con el trabajo "encubierto", la promoción del empleo local y la "economía social", el establecimiento de objetivos e indicadores cuantitativos y la integración idónea de los fondos del FSE en la puesta en práctica de la Estrategia Europea de Empleo.

El FSE y la Estrategia Europea de Empleo

Los **Fondos Estructurales de la UE**¹ desempeñan el papel crucial de fomentar la cohesión económica y social, esto es, garantizar que la prosperidad beneficie a todos por igual.

El Fondo Social Europeo (FSE) se ocupa, en concreto, del empleo y de los recursos humanos tanto en las regiones como a través de la UE tomada en conjunto. Desde su creación en 1957, el FSE ha financiado, en asociación con los Estados miembros, programas para desarrollar las cualificaciones personales y el potencial laboral, lo que significa invertir en las personas, especialmente en las que tienen más dificultades para encontrar trabajo o conservarlo, y todo ello con el objetivo fundamental de mejorar la capacidad de inserción profesional y de adaptación de la mano de obra.

Por sus propios principios constitutivos, el FSE ha apoyado tradicionalmente muchos de los objetivos incorporados después a las Directrices de empleo. En efecto, los cuatro pilares de las Directrices se traslucen claramente bajo las prioridades actuales del Fondo, y muchos Estados miembros han tomado ya medidas para integrar mejor la financiación del FSE en sus políticas generales de mercado laboral.

El nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales establece un vínculo directo con la Estrategia Europea de Empleo para abarcar el período 2000 - 2006, especialmente en el caso del FSE. Con su nuevo Reglamento, el FSE se convertirá en el instrumento financiero principal, a escala comunitaria, de la Estrategia de Empleo y encauzará su gran potencial (esto es, su alcance económico y su especialización) para complementar los correspondientes planes nacionales de empleo.

¹ El FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el FSE (Fondo Social Europeo), el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola), y el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca).

El nuevo reglamento del FSE para el período 2000-2006 establece cinco áreas de actuación, que se corresponden con los cuatro pilares de las Directrices de empleo:

Ámbitos de actuación del FSE 2000 - 2006

- *desarrollo de políticas activas para luchar contra el desempleo, impedir que los desempleados pasen a serlo de larga duración, ayudar a los parados de larga duración a volver al mercado de trabajo y apoyar a quienes acceden a él por primera vez, bien sean los jóvenes en su primer empleo o las personas que vuelven a trabajar después de un período sin hacerlo;*
- *fomentar la inclusión social y la igualdad de oportunidades para que todos puedan trabajar;*
- *profundizar en la educación y la formación, dentro de una política de formación continuada, para aumentar las posibilidades de inserción profesional, de movilidad y de integración en el mercado de trabajo;*
- *conseguir trabajadores cualificados, bien formados y con capacidad de adaptación, alentar la innovación y la adaptabilidad en las empresas, fomentar el espíritu emprendedor y el potencial humano en los campos de la investigación, la ciencia y la tecnología;*
- *incrementar el número de mujeres presente en el mundo del trabajo, sin olvidar sus posibilidades de desarrollo profesional, su acceso a nuevas oportunidades de trabajo, su potencial de creación de empresas y la reducción de la discriminación horizontal en el mercado laboral.*