

La Iniciativa Comunitaria Empleo-NOW (1995-2000)

Iniciativa Comunitară privind angajarea și formarea profesională – Now (1995-2000)

REZUMAT

Acest articol realizează o descriere a proiectelor cofinanțate în cadrul Inițiativei Comunitare privind angajarea – NOW, destinată creșterii egalității de oportunități între bărbați și femei în procesul angajării și formării profesionale. Acest bilanț cuprinde două aspecte: pe de o parte, produsele sau realizările proiectelor, iar pe de altă parte, rezultatele și impactul lor. Analiza rezultatelor se realizează în relația cu principiile care inspiră inițiativele comunitare: inovarea, efectul multiplicator, transnaționalizarea, abordarea „de jos în sus”, complementaritatea și transregionalizarea. În continuarea acestui bilanț, se punctează câteva direcții de reflecție și perspective de viitor în ceea ce privește politica europeană de egalizare a oportunității în angajare.

1. Las Iniciativas Comunitarias en el marco de las políticas de desarrollo estructural de la Unión Europea

Ya en el propio Tratado de Roma de 1957 por el que se constituía la Comunidad Europea se señalaba la necesidad de garantizar un desarrollo armónico de todos los países firmantes, aunque no se diseñara una política concreta que tuviera este objetivo, aparte de la eliminación de las barreras arancelarias y de la apertura paulatina de los mercados. En 1975, coincidiendo con las primeras fases de reconversión industrial, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional. Se complementaban, de esta forma, los otros dos fondos europeos ya existentes desde los primeros años de la década de los sesenta: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) (creados en 1960 y 1962, respectivamente). Sin embargo, hubo que esperar hasta la ampliación de la Comunidad a países más pobres, como Grecia, Portugal y España, en los años ochenta, para que se afirmaran la necesidad económica y la voluntad política de reducir las disparidades de desarrollo y de niveles de vida, reflejados en los niveles de renta *per cápita*, en los niveles de productividad y en las tasas de desempleo. Prueba de ello es que a partir de la reforma de los Fondos estructurales en 1988 (Comisión Europea, 1988) se duplicaron los fondos para las regiones comunitarias con un retraso estructural en su desarrollo, y - desde entonces - no han dejado de crecer los presupuestos europeos asignados a la política de cohesión. En la actualidad, la cohesión económica y social figura en el Tratado de Maastricht (Unión Europea, 1992) como una de las prioridades políticas de la Unión Europea (al mismo nivel que

la unión monetaria), y en la llamada "Agenda 2000"¹, siendo la segunda política en importancia dentro de la Unión Europea en términos presupuestarios, después de la política agrícola. En concordancia con el establecimiento de estas prioridades políticas, en 1994 se aprobó el Fondo de Cohesión, un instrumento financiero de cohesión que aporta contribuciones económicas a los cuatro estados miembros cuyo Producto Interior Bruto (PIB) por habitante se sitúa por debajo del 90% de la media comunitaria (España, Grecia, Irlanda y Portugal) para ser destinadas a proyectos relativos al medio ambiente y a redes transeuropeas de infraestructura de transporte (Comisión Europea, 1994). Es también después de la firma del Tratado de Maastricht cuando se crea otro instrumento financiero específico para la reconversión y modernización del sector pesquero (IFOP), en 1993.

De forma complementaria a los Fondos estructurales, en 1989 se pusieron en marcha las Iniciativas Comunitarias (en adelante, ICs), que se dirigen esencialmente a aspectos relacionados con los objetivos prioritarios de las medidas estructurales, y con un interés comunitario específico, tales como la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; el desarrollo rural; la lucha contra la discriminación en el mercado laboral; etc.

La política de cohesión de la Unión tiene como objetivo corregir las disparidades de desarrollo, interviniendo en los factores económicos y sociales que las inducen y perpetúan. Por ello se la denomina "política estructural". No se trata únicamente de transferir dinero a las regiones pobres, sino de dotarlas de las condiciones necesarias para acelerar su desarrollo y mejorar su nivel de vida: dotación de equipamientos básicos, capacitación de la población activa,

¹ Con la adopción de una veintena de medidas legislativas, la Unión finalizó, en 1999, su proyecto titulado "Agenda 2000". El proyecto se basó en una comunicación de la Comisión del año 1997: "Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia" (Comisión Europea, 1997a).

MAPAMOND

aumento de la capacidad tecnológica, creación de un entorno atractivo para las inversiones, etc.

La idea subyacente a esta política es que los desequilibrios de desarrollo no sólo perjudican a las regiones y a los colectivos menos favorecidos, sino que también entorpecen el crecimiento de la Unión en su conjunto, ya que impiden aprovechar al máximo el potencial económico, tecnológico y humano de que dispone la Unión Europea. A su vez, la demanda de bienes o servicios generada por las ayudas comunitarias redundará en beneficio de las empresas asentadas en los países y regiones más prósperos, pues les abre nuevas oportunidades de negocio.

Así pues, las ICs se crearon como instrumentos especiales de financiación de la política estructural. La Comisión las propone a los Estados miembros con objeto de solventar problemas específicos que afecten a todo el territorio de la Unión. Completan la labor de los marcos

comunitarios de apoyo (MCA) y los Documentos Únicos de Programación (DOCUP), que negocian la Comisión y los Estados miembros basándose en los planes de desarrollo regional o nacional.

En junio de 1994, la Comisión propuso las orientaciones para las trece Iniciativas Comunitarias del período de programación 1994-1999. El presupuesto de esas Iniciativas alcanzó los 13.450 millones de euros, el 9% de la dotación financiera de los Fondos Estructurales de ese período. Surgieron varias iniciativas nuevas (Empleo-Youthstart, Adapt, Urban y Pesca) y otras se desarrollaron, ampliaron su ámbito territorial o prosiguieron la labor de otras medidas ya iniciadas. Un año más tarde, se creó la Iniciativa Peace para apoyar el proceso de reconciliación y de paz en Irlanda del Norte.

Las catorce ICs vigentes durante el período 1994-99 aparecen, por orden alfabético, en el cuadro adjunto:

Cuadro 1: Las Iniciativas Comunitarias Europeas (1994-2000)

- *Adapt*: adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales.
- *Empleo y desarrollo de recursos humanos*: promover la participación en el mercado laboral de los grupos sociales que tienen especiales dificultades para acceder al mismo.
- *Interreg II*: (a) Cooperación transfronteriza, (b) redes de energía, y (c) cooperación en el ámbito de la ordenación del territorio, en particular en la gestión de los recursos hidrológicos.
- *Konver*: diversificación económica de las regiones muy dependientes del sector militar.
- *Leader II*: desarrollo rural.
- *Peace*: apoyo al proceso de paz y reconciliación en Irlanda del Norte.
- *Pesca*: diversificación económica de las zonas muy dependientes del sector pesquero.
- *PYME*: aumento de la competitividad de la pequeña y mediana empresa.
- *Rechar II*: reconversión de las zonas carboníferas.
- *Regis II*: integración de las regiones ultraperiféricas.
- *Resider II*: reconversión de las zonas siderúrgicas.
- *Retex*: diversificación económica de las regiones muy dependientes de la industria textil y de confección.
- *Textil Portugal*: apoyo a la industria textil portuguesa.
- *Urban*: regeneración de las zonas urbanas en crisis.

De estas catorce ICs sólo dos eran de carácter directamente social, y fueron gestionadas casi en su totalidad por el FSE: *Adapt*, por un lado, y *Empleo y desarrollo de Recursos Humanos*, por otro.

2. El capítulo NOW en la Iniciativa Comunitaria de Empleo y Desarrollo de Recursos Humanos

"Empleo y Desarrollo de Recursos Humanos" es una Iniciativa Comunitaria (Comisión Europea, 1994) para el período 1994-1999, que se constituye con el propósito de promover la integración en el mercado laboral de aquellos grupos sociales que tienen especiales dificultades de acceso al mismo. Surge como una consecuencia directa del "Libro Blanco de la Comisión Europea sobre crecimiento, competitividad y empleo" y de las ICs NOW y HORIZON aprobadas en 1990. Se plantea como objetivo fundamental contribuir al desarrollo de los recursos humanos, así como a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo; todo ello con el fin de impulsar el crecimiento del empleo y fomentar la solidaridad social en la Unión Europea. Se trata de "dotar de una dimensión comunitaria a las acciones de formación profesional y de promoción del empleo, apoyando la creación, a escala comunitaria, de redes transnacionales que permitan a los Estados miembros

acercar sus concepciones sobre la materia y promoviendo acciones ejemplarizantes que tengan efecto multiplicador" (MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 1994:13). Las ICs-Empleo pretenden constituirse, en definitiva, en plataformas de investigación y experimentación de procedimientos eficaces para la mejora y optimización de las actuales políticas de promoción del empleo.

De forma operativa, la IC-Empleo se articuló en cuatro capítulos o líneas de actuación, dirigida cada una de ellas a paliar los problemas específicos de los distintos grupos sociales afectados:

- ◆ Empleo-NOW se dirige a fomentar la igualdad de oportunidades a favor de las mujeres en el empleo, especialmente mediante medidas de formación profesional y apoyo al acceso a empleos futuros y a puestos de dirección.
- ◆ Empleo-HORIZON tiene por objetivo mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad física, psíquica, sensorial y mental, así como de otros grupos desfavorecidos.
- ◆ Empleo-YOUTHSTART está destinada a favorecer la integración en el mercado de trabajo de jóvenes

MADAMOND

(menores de veinte años), que no poseen cualificación suficiente para acceder a un puesto de trabajo.

- ◆ Empleo-INTEGRA tiene por objetivo fomentar la integración en el mercado de trabajo de los colectivos desfavorecidos con problemas específicos (inmigrantes, refugiados, drogodependientes, reclusos, exreclusos, minorías étnicas, personas sin techo y otros en situación de exclusión social)².

NOW representa, por tanto, uno de los cuatro capítulos o líneas de actuación de la IC Empleo, destinado a impulsar la igualdad de oportunidades de las mujeres en el empleo y en la formación profesional. Se trata del programa europeo de mayor envergadura presupuestaria en su orientación específica a explorar y poner en práctica nuevas ideas para la formación y el empleo de las mujeres.

La IC Empleo-NOW, y por ende las ICs en general, posee cuatro peculiaridades que le proporcionan su "valor añadido" respecto a las demás medidas financiadas por los Fondos Estructurales, y que constituyen asimismo la "filosofía" de la misma, en tanto que principales principios inspiradores de las Programas Operativos nacionales y criterios generales de selección de los proyectos financiados:

- ◆ Innovación. Se refiere a la incorporación de actuaciones, contenidos y/o métodos novedosos en los proyectos, con el objetivo de experimentar o ensayar nuevas fórmulas que estimulen cambios en el marco de las tradicionales políticas de empleo y formación profesional.
- ◆ Transnacionalidad, esto es, el establecimiento de una relación de cooperación con al menos un socio de otro Estado miembro, como fuente de información y de experiencias que puedan estimular la innovación y el desarrollo de nuevos métodos de formación y fomento del empleo.
- ◆ Enfoque de "abajo a arriba" (o "participación local"), movilizándolo preferentemente el conocimiento y la experiencia de los agentes sociales al nivel local (más cercanos al contexto en el que se desarrollan los proyectos) en la identificación de problemas, necesidades y soluciones.
- ◆ Efecto multiplicador, que garantice la transferencia y/o difusión, a entornos más generales de actuación o a otros colectivos, de los enfoques, los métodos y/o los resultados que se obtengan con la realización de los proyectos.

Desde este enfoque de exploración y experimentación, NOW se planteó dos grandes objetivos:

- ◆ Contribuir a la revalorización y promoción de la cualificación en de las mujeres, para permitirles crear sus propias empresas y cooperativas.

² Es pertinente aclarar que en 1994 la IC de Empleo y desarrollo de recursos humanos se diseñó con sólo tres líneas de actuación (NOW, HORIZON y YOUTHSTART). INTEGRA se desgajó en 1996 de la IC HORIZON, como una línea de actuación específica, dada la importancia que alcanzaban este tipo de colectivos desfavorecidos en el conjunto de los proyectos (MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, 1996a).

- ◆ Contribuir a la reinserción de las mujeres en el mercado regular del trabajo para evitar un agravamiento de las situaciones de exclusión laboral y de precarización del empleo femenino.

Con el fin de desarrollar estos objetivos, la IC Empleo-NOW se articula en cuatro grandes grupos de medidas, con sus correspondientes acciones prioritarias, en las que se han encuadrado los proyectos financiados.

- ◆ El desarrollo de sistemas adecuados de formación, orientación, asesoramiento y empleo.
 - Actuaciones para el desarrollo de la cooperación entre organismos de formación con el fin de promover la igualdad de oportunidades en el mercado laboral
 - Apoyo a la creación y desarrollo de servicios de información-orientación para mujeres
 - Actuaciones destinadas a la mejora de la conciliación entre la vida familiar y la vida profesional, en especial, la creación y desarrollo de servicios de asistencia técnica para el cuidado de personas a cargo
 - Acciones positivas en las empresas con el objeto de eliminar los obstáculos que se oponen a la igualdad de oportunidades en las prácticas empresariales reales
- ◆ La oferta de planes de formación,
 - Acciones estructurales de formación para mujeres que deseen incorporarse al mercado laboral mediante el desarrollo de Itinerarios de inserción profesional³
 - Acciones de formación continua para la promoción profesional de la mujer trabajadora en la empresa
 - Capacitación de formadores/as y de responsables de personal en las empresas para temas de formación y de agentes de igualdad, con el objeto de aumentar la sensibilidad de los actores implicados en el campo de la formación en materia de igualdad de oportunidades
- ◆ Creación de puestos de trabajo y apoyo a la creación de empresas,
 - Ayudas a la creación de empresas por parte de las mujeres, ya sean pequeñas empresas o empresas de economía social, incluido el fomento del autoempleo
 - Apoyo a la creación y mantenimiento de redes de cooperación entre empresas gestionadas por mujeres, con el objetivo principal del intercambio de experiencias empresariales.
- ◆ Divulgación de la información y acciones de

³ Por acción estructural de formación se entiende el proceso dinámico que configura un itinerario de inserción profesional donde se integran las acciones de orientación, mejora de aptitudes básicas, formación previa, formación ocupacional, acompañamiento con tutorías y realización de prácticas profesionales en empresas. En particular, se han considerado especialmente en NOW aquellas acciones que se dirigen a formar nuevos perfiles profesionales en el campo de las nuevas tecnologías y de otros sectores de futuro (servicios de proximidad, mejora de las condiciones de vida y protección del medio ambiente), así como las destinadas a la gestión de empresas (MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, 1996a:10)

MADAMOND

sensibilización,

- Acciones de sensibilización promovidas por agentes públicos y privados, y dirigidas a responsables de recursos humanos, interlocutores sociales, personal de los servicios de educación, formación y empleo, autoridades locales y regionales y al público en general.
- Desarrollo de sistemas de evaluación y seguimiento de las acciones puestas en marcha en materia de igualdad de oportunidades en el empleo, a fin de maximizar los resultados que se consigan y generalizar sus efectos.

Durante el período 1994/99 se han destinado casi 500 millones de euros de los Fondos Estructurales a la IC Empleo-NOW (véase la Tabla 1), cifra importante en términos absolutos pero que no llega al 4% del presupuesto comunitario destinado de la totalidad de ICs y representa solamente un 6,8% de la contribución de la UE a las ICs de Recursos Humanos (Adapt y Empleo). Los 1788 proyectos aprobados se desarrollaron en régimen de cofinanciación entre la UE y los Estados miembros, bajo la responsabilidad de una entidad pública y con participación pública y/o privada. La contribución media de la UE al presupuesto total de Empleo-NOW⁴ ha alcanzado finalmente el 55%.

Debe destacarse que España es el Estado miembro que mayor número de proyectos cofinanciados ha desarrollado (un 21% del total), seguido de cerca por Francia e Italia (alrededor del 17%). Se trata además del país que ha recibido la mayor asignación financiera por parte de la UE (casi un 25% del total) y que posee un porcentaje del 66% de contribución comunitaria a NOW, once puntos por encima de la contribución media a los proyectos de los demás Estados miembros.

3. El futuro de la IC Empleo-NOW: la nueva Iniciativa EQUAL

Para el período 2000/2006, la Comisión ha querido incrementar la dimensión europea de las Iniciativas Comunitarias e intensificar su complementariedad con los objetivos prioritarios de la Unión. Con este objetivo, en la *Agenda 2000*, la Comisión propuso reducir el número de Iniciativas y centrar sus intervenciones, programando solamente cuatro Iniciativas Comunitarias para los próximos años:

- INTERREG III: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional. Se financia con el FEDER.
- URBAN: regeneración económica y social de las zonas urbanas en crisis. Se financia con el FEDER.
- LEADER +: desarrollo rural. Se financia con el FEOGA-garantía.
- EQUAL: cooperación transnacional para fomentar la lucha contra las discriminaciones y desigualdades en relación con el mercado de trabajo. Se financia con el FSE.

Tabla 1: Distribución del número de proyectos y del gasto de la IC Empleo-Now en la Unión Europea (1995-1999)

| | Nº de proyectos | Nº de proyectos (%) | Gasto total (€) | Contribución UE (*) |
|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| Alemania | 194 | 10.8 | 102,34 | 53,93 |
| Austria | 39 | 2.2 | 15,16 | 7,12 |
| Bélgica | 94 | 5.2 | 26,86 | 12,28 |
| Dinamarca | 15 | 0.8 | 6,95 | 3,66 |
| España | 376 | 21.0 | 184,21 | 120,79 |
| Finlandia | 21 | 1.2 | 20,22 | 8,89 |
| Francia | 316 | 17.7 | 134,63 | 51,30 |
| Grecia | 59 | 3.3 | 28,10 | 18,96 |
| Italia | 308 | 17.2 | 181,97 | 107,71 |
| Irlanda | 72 | 4.0 | 31,70 | 23,77 |
| Luxemburgo | 2 | 0.1 | 0,16 | 0,08 |
| Países Bajos | 46 | 2.6 | 35,97 | 16,80 |
| Portugal | 64 | 3.6 | 16,82 | 12,20 |
| Reino Unido | 156 | 8.7 | 112,32 | 51,99 |
| Suecia | 26 | 1.4 | 12,39 | 6,44 |
| TOTAL | 1788 | (100) | 909,87 | 496,00 |
| <i>Promedio</i> | <i>119.2</i> | | | |

Fuentes: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de la Unión Europea sobre iniciativas comunitarias (http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index.cfm). En relación con el gasto presupuestado y la contribución económica de la UE a la IC Empleo-Now, elaboración propia sobre datos de Comisión Europea (1997b).

(*) Presupuesto estimado por Estado miembro en millones de ecus de 1996. El gasto ejecutado no difiere sustantivamente del presupuesto, debido al elevado grado de ejecución (en torno al 92 por ciento).

Entre las cuatro Iniciativas suman un presupuesto de 10.440 millones de euros para todo el período, es decir, el 5,3% del presupuesto asignado a los Fondos Estructurales.

Así pues, en el período actual sólo se mantienen tres Iniciativas del período anterior (INTERREG, URBAN y LEADER), y surge una nueva: EQUAL. Esta Iniciativa se basa en las anteriores iniciativas de recursos humanos (EMPLEO y ADAPT). Su principal objetivo es fomentar nuevos medios de lucha contra todas las formas de exclusión, discriminación y desigualdad relacionadas con el mercado laboral.

EQUAL se dirige a todos los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, para lograr una mejor eficacia y eficiencia, la financiación se centra en un número limitado de grandes proyectos realizados por varios colaboradores. Estos proyectos deben responder a un conjunto de prioridades determinadas por los Estados miembros y por la Comisión. Para todo el período se prevén un total de 200 proyectos. EQUAL cuenta con una dotación de 2.847 millones de euros para el período 2000-2006, financiados exclusivamente por el FSE. La Comisión ha establecido una distribución financiera indicadita por Estado miembro para cada Iniciativa Comunitaria. En lo que respecta a EQUAL, las dotaciones nacionales se han establecido, entre otras cosas, en función del índice de empleo y el nivel de formación, de la desigualdad de sexos en el mercado laboral, del grado de pobreza y del número de solicitantes de asilo (http://www.inforegio.org/wbpro/PRORD/prordc/prdc5_es.htm). El reparto indicativo de las cuatro IC por estado miembro se refleja en las siguientes tablas, tanto en valores absolutos como en porcentaje:

⁴ Normativamente, el FSE aporta un máximo del 75% del coste total del proyecto en las regiones del Objetivo 1 y del 50% en las otras regiones.

MADAMOND

Tabla 2: Reparto financiero por Estado miembro (en millones de euros, a precios de 1999)

| | INTERREG | URBAN | LEADER | + EQUAL | TOTAL |
|--------|----------|-------|--------|---------|-------|
| BE | 104 | 20 | 15 | 70 | 209 |
| DK | 34 | 5 | 16 | 28 | 83 |
| D | 737 | 140 | 247 | 484 | 1608 |
| EL | 568 | 24 | 172 | 98 | 862 |
| E | 900 | 106 | 467 | 485 | 1958 |
| F | 397 | 96 | 252 | 301 | 1046 |
| IRL | 84 | 5 | 45 | 32 | 166 |
| I | 426 | 108 | 267 | 371 | 1172 |
| L | 7 | 0 | 2 | 4 | 13 |
| NL | 349 | 28 | 78 | 196 | 651 |
| A | 183 | 8 | 71 | 96 | 358 |
| P | 394 | 18 | 152 | 107 | 671 |
| FIN | 129 | 5 | 52 | 68 | 254 |
| S | 154 | 5 | 38 | 81 | 278 |
| UK | 362 | 117 | 106 | 376 | 961 |
| Redes | 47 | 15 | 40 | 50 | 152 |
| EUR 15 | 4875 | 700 | 2020 | 2847 | 10442 |

FUENTE: Página web de la Unión Europea:
http://www.inforegio.org/wbpro/PRORD/prordc/prdc5_es.htm.

Tabla 3: Reparto financiero por Estado miembro (en porcentaje del total de la financiación por Iniciativa Comunitaria)

| | INTERREG | URBAN | LEADER | + EQUAL | TOTAL |
|--------|----------|-------|--------|---------|-------|
| BE | 2,1 | 2,9 | 0,7 | 2,5 | 2,0 |
| DK | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 0,8 |
| D | 15,1 | 20,0 | 12,2 | 17,0 | 15,4 |
| EL | 11,7 | 3,4 | 8,5 | 3,4 | 8,3 |
| E | 18,5 | 15,1 | 23,1 | 17,0 | 18,8 |
| F | 8,1 | 13,7 | 12,5 | 10,6 | 10,0 |
| IRL | 1,7 | 0,7 | 2,2 | 1,1 | 1,6 |
| I | 8,7 | 15,4 | 13,2 | 13,0 | 11,2 |
| L | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| NL | 7,2 | 4,0 | 3,9 | 6,9 | 6,2 |
| A | 3,8 | 1,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |
| P | 8,1 | 2,6 | 7,5 | 3,8 | 6,4 |
| FIN | 2,6 | 0,7 | 2,6 | 2,4 | 2,4 |
| S | 3,2 | 0,7 | 1,9 | 2,8 | 2,7 |
| UK | 7,4 | 16,7 | 5,2 | 13,2 | 9,2 |
| Redes | 1,0 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 1,5 |
| EUR 15 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de la tabla anterior.

Tabla 4: Reparto financiero por Estado miembros (en porcentaje del total de la financiación por país)

| | INTERREG | URBAN | LEADER | + EQUAL | TOTAL |
|--------|----------|-------|--------|---------|-------|
| BE | 49,8 | 9,6 | 7,2 | 33,5 | 100 |
| DK | 41,0 | 6,0 | 19,3 | 33,7 | 100 |
| D | 45,8 | 8,7 | 15,4 | 30,1 | 100 |
| EL | 65,9 | 2,8 | 20,0 | 11,4 | 100 |
| E | 46,0 | 5,4 | 23,9 | 24,8 | 100 |
| F | 38,0 | 9,2 | 24,1 | 28,8 | 100 |
| IRL | 50,6 | 3,0 | 27,1 | 19,3 | 100 |
| I | 36,3 | 9,2 | 22,8 | 31,7 | 100 |
| L | 53,8 | 0,0 | 15,4 | 30,8 | 100 |
| NL | 53,6 | 4,3 | 12,0 | 30,1 | 100 |
| A | 51,1 | 2,2 | 19,8 | 26,8 | 100 |
| P | 58,7 | 2,7 | 22,7 | 15,9 | 100 |
| FIN | 50,8 | 2,0 | 20,5 | 26,8 | 100 |
| S | 55,4 | 1,8 | 13,7 | 29,1 | 100 |
| UK | 37,7 | 12,2 | 11,0 | 39,1 | 100 |
| Redes | 30,9 | 9,9 | 26,3 | 32,9 | 100 |
| EUR 15 | 46,7 | 6,7 | 19,3 | 27,3 | 100 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Tabla 16.

Como puede observarse, España es, de nuevo, el país que mayor presupuesto recibirá para el total de las iniciativas (18,8%), teniendo la mayor financiación para tres de las cuatro iniciativas: INTERREG, LEADER + y EQUAL (en esta última con una dotación igual que Dinamarca). Es –además– el tercer país en cuanto al volumen del presupuesto en la otra Iniciativa (URBAN), sólo superado por Dinamarca e Italia (véase tablas 16 y 17).

Por otro lado, si estudiamos el reparto del presupuesto de las cuatro ICs en la Unión Europea en su conjunto, observamos que la IC EQUAL recibirá más del 27% del total, en segundo lugar después de INTERREG. En España también se mantiene esa proporción: INTERREG es la IC que más presupuesto recibirá, seguida por EQUAL (con casi el 25% del total) (véase tablas 16 y 18).

Una de las enseñanzas básicas de la teoría sobre análisis y evaluación de políticas, programas y servicios públicos es que evaluar debe servir para elaborar recomendaciones que ayuden en la planificación de políticas, programas y servicios futuros. Es, por ello, que una pregunta obligada a abordar en un análisis de las IC Empleo-NOW es la siguiente: ¿se han extraído lecciones de la experiencia de la IC Empleo-NOW –y de otras ICs– que hayan determinado el diseño de la nueva Iniciativa EQUAL?

La Comisión Europea ha reconocido de forma explícita que esto –en efecto– ha sido así. Es decir, que –en cierta manera– algunas de las características de las cuatro ICs del período 2000/06 en general, y de la Iniciativa EQUAL en particular, se basan en la experiencia adquirida con las ICs

MAPAMOND

del período anterior: "esta nueva iniciativa tratará de aprovechar las lecciones aprendidas en el marco de los programas EMPLEO y ADAPT" (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2000:3).

Aunque el objetivo de este documento no es definir con detalle las características de la Iniciativa EQUAL, sí resulta de interés señalar cuáles de entre todas ellas se deben a las

lecciones aprendidas de la IC Empleo-NOW y de otras del período de programación anterior. En el Cuadro siguiente presentamos algunas de esas lecciones, recogidas precisamente en la normativa comunitaria sobre EQUAL (COMISIÓN EUROPEA, 2000; COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2000).

- ✓ *Enfoque temático:* La IC EQUAL tiene un enfoque temático, es decir, tiene como objetivo explorar nuevas maneras de abordar los problemas comunes a diferentes tipos de discriminación y desigualdad, en lugar de centrarse en un grupo destinatario específico. Esto es diferente (y contrapuesto) de la forma en que se diseñaron las iniciativas incluidas en la IC EMPLEO del período anterior.
- ✓ *Transnacionalidad:* "La experiencia adquirida con las Iniciativas Comunitarias EMPLEO y ADAPT muestra que la transnacionalidad es una dimensión que puede aportar un importante valor añadido a los operadores de proyectos, que aprenden de las experiencias y las perspectivas de otros en situaciones similares. Además, muestra que pueden conseguirse considerables innovaciones en las políticas a través de la cooperación transnacional, particularmente entre las autoridades responsables. Por estos motivos, la Comisión considera que la transnacionalidad es un elemento esencial de todas las actividades que vayan a financiarse en el marco de EQUAL". "La cooperación transnacional no es un añadido de EQUAL. Por el contrario, el trabajo con otros países es de capital importancia para el éxito de la iniciativa, ya que alienta a las agrupaciones a mirar más allá de las fronteras nacionales para conseguir inspiración y aprender de la experiencia de otros países europeos en lugar de reinventar lo que ya se conoce. (...) la cooperación transnacional también puede ser un factor de impulso cuando se ensaya algo por vez primera". "Las asociaciones de desarrollo financiadas en el marco de EQUAL deben incluir una cooperación transnacional, como mínimo (...)"
- ✓ *Innovación:* "EQUAL apoyará medios innovadores de lucha contra la desigualdad y la discriminación en el trabajo, y en el acceso al trabajo. (...) Nuestra experiencia con ADAPT y EMPLEO nos muestra que la acción innovadora tendrá probablemente como consecuencia uno o más de los siguientes cambios: nuevos procesos o métodos, nuevos objetivos y cambios en los sistemas".
- ✓ *Participación de las autoridades locales y regionales:* A partir de la aplicación de las ICs del período anterior se observa que la participación de las autoridades locales y regionales "no solamente parece ser un factor que garantice la coherencia interna entre las acciones de un proyecto y las necesidades de desarrollo de un territorio, sino que incrementa asimismo las posibilidades de integrar los resultados del proyecto". "A pesar de las acciones a menudo positivas e innovadoras de los pequeños promotores, su alejamiento del proceso político ha tenido como consecuencia que sea poco probable la generalización de su experiencia".
- ✓ *Participación de las empresas:* los programas del período anterior "muestran las carencias que resultan de una insuficiente participación de las empresas, lo que en muchos casos ha significado que no se hayan conseguido auténticas oportunidades de trabajo a partir de buenos proyectos".
- ✓ *Trabajo en colaboración y coordinación:* "Las anteriores iniciativas comunitarias han demostrado las ventajas que aporta el trabajo en colaboración. Una de las lecciones claras es que el total es normalmente mayor que la suma de las partes. Cuando se reúnen la experiencia y los conocimientos especializados de todos los participantes, puede lograrse mucho más que cuando las organizaciones trabajan por separado. Por ello, el elemento de trabajo básico de EQUAL serán las 'agrupaciones de desarrollo'. Una agrupación de desarrollo trabajará dentro de un área temática y reunirá a las partes interesadas con la experiencia adecuada".
- ✓ *Proyectos a gran escala con una base estratégica:* "(...) la Comisión considera que es necesario cambiar el tipo de proyecto que recibirá subvenciones en el marco de EQUAL. (...) EMPLEO y ADAPT han apoyado proyectos individuales a pequeña escala promovidos por una única entidad. Por tanto, la Comisión propone, en el marco de EQUAL, una base más estratégica para los proyectos a fin de garantizar una mayor cooperación entre estos promotores a pequeña escala. Los proyectos EQUAL serán elaborados y aplicados por asociaciones creadas a nivel local o sectorial que, a través de la participación de todos los socios pertinentes, deberán contribuir a una mejor difusión de las buenas prácticas".

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, dos aspectos pueden ser de interés para futuros análisis y/o evaluaciones: (a) observar qué características de EQUAL son similares a las ICs de recursos humanos (Empleo y Adapt) del período anterior, por haber descubierto que sus resultados e impactos eran

positivos; y (b) detectar qué rasgos son propios de EQUAL, porque se piense que con el nuevo diseño se conseguirán - en mayor grado - los objetivos deseados, en función de la experiencia adquirida con las anteriores ICs.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a los Programas de Iniciativa Comunitaria (PIC), para los que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas para la concesión de subvenciones en el marco de la iniciativa EQUAL*, C(2000) 853, de 14 de abril.
- COMISIÓN EUROPEA (1988): *Reglamento (CEE) 2054/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, Reglamento Marco de la reforma de los Fondos Estructurales*.
- COMISIÓN EUROPEA (1994a): *Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos o subvenciones globales que los Estados miembros están invitados a presentar en el marco de una iniciativa comunitaria de Empleo y Desarrollo de Recursos Humanos destinada a fomentar el crecimiento de empleo, principalmente mediante el desarrollo de los recursos humanos*, DOCE n° C180/10 de 17/94.
- COMISIÓN EUROPEA (1994b): *Reglamento (CE) 1164/1994 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 25 de mayo de 1994.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97) 2000, presentada el 16 de julio.
- COMISIÓN EUROPEA (1997a): *Empleo-NOW. Nuevas oportunidades de empleo para las mujeres*, Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales, Comisión Europea, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Informe especial n° 15/98 sobre la evaluación de las intervenciones de los Fondos Estructurales para los períodos 1989-1993 y 1994-1999, acompañado de las respuestas de la Comisión*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 16 de noviembre 1998.
- COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Guía para la evaluación del impacto en función del género*, Empleo y Asuntos Sociales, Dirección General del Empleo Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, Luxemburgo, 12 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (1999b): *Évaluer les programmes socio-économiques*, Colección MEANS, Luxemburgo, 6 vol.
- COMISIÓN EUROPEA (1999c): *Indicadores de seguimiento y evaluación: orientaciones metodológicas*, El nuevo período de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos, Documento de Trabajo 3, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones, 67 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (1999d): *La evaluación previa de las intervenciones en el período 2000-2006*, El nuevo período de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos, Documento de Trabajo 2, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones, 41 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (1999e): *Orientaciones para la evaluación ex-post de los programas del Objetivo 5b. Período de programación 1994-1999*, Dirección General de Agricultura, 20 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (1999f): *Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales*, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 26 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (1999g): *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*, Luxemburgo, 242 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *EQUAL. Nuevas formas de combatir la discriminación y la desigualdad en el ámbito del empleo*, Empleo y Asuntos Sociales, Luxemburgo, 12 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *Establecer políticas activas de empleo. Principales enseñanzas derivadas de las Iniciativas de recursos humanos*, Empleo y Asuntos Sociales, Iniciativas Comunitarias Adapt y Empleo, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, 16 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (2000c): *Evaluation ex-ante et indicateurs pour INTERREG*, El nuevo período de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos, Documento de Trabajo 6, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones, 31 + 6 pág.
- COMISIÓN EUROPEA (2000d): *Mainstreaming Equal Opportunities for Women and Men in Structural Fund Programmes and Projects*, The New Programming period 2000-2006: technical papers by theme, Technical paper 3, 24 pág.
- FUNDACIÓN GENERAL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (1997): *Informe evaluación intermedia Iniciativa Comunitaria Empleo y desarrollo de los recursos humanos (1994-1999)*, España, Unidad para el Análisis y Evaluación del Empleo y la Formación (U.N.A.E.), Madrid, 204 pág.
- GOMÁRIZ, M. (2000): "Estructura de apoyo Empleo-Now" en INSTITUTO DE LA MUJER *Desarrollos metodológicos en Empleo Now*. Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Comisión Europea, Madrid, pág. 21-24.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2000): *Desarrollos metodológicos en Empleo Now*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Comunidad Europea, Madrid, 147 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES – FONDO SOCIAL EUROPEO (1998): *Catálogo de productos Iniciativa EMPLEO-NOW. Fase 1995-1997*, Unidad Administradora Fondo Social Europeo, Estructura de Apoyo Empleo-NOW, Instituto de la Mujer, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES – FONDO SOCIAL EUROPEO (2000a): *Buenas prácticas en EMPLEO y ADAPT. Informe final del grupo de trabajo del Comité de Seguimiento de las Iniciativas Empleo y Adapt sobre transnacionalidad, mainstreaming e igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres*, Comité de Seguimiento, Unidad Administradora del Fondo Social Europeo y Estructura de Apoyo Empleo y Adapt, Madrid, 118 pág.

MAPAMOND

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES – FONDO SOCIAL EUROPEO (2000b): *Catálogo de productos Iniciativa EMPLEO-NOW. Fase 1998-1999*, Unidad Administradora Fondo Social Europeo, Estructura de Apoyo Empleo-NOW, Instituto de la Mujer, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES – FONDO SOCIAL EUROPEO (2001): *Iniciativa Comunitaria EQUAL. Complemento de programa. Aprobado por el Comité de Seguimiento el 24.5.2001*, Madrid, 63 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1996a): *Addenda al Programa Operativo Empleo y desarrollo de los recursos humanos*, Secretaría General de Empleo, Unión Europea, FSE, FEDER, Madrid, 71 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1996b): *Informe de evaluación inicial de la Iniciativa Empleo-NOW para el Comité de Seguimiento de fecha 1 de marzo de 1996*, Estructura de Apoyo, Instituto de la Mujer, Madrid, 39 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997a): *Guía de buenas prácticas para la participación de proyectos en Iniciativas Comunitarias de Recursos Humanos*, Secretaría General de Empleo, UAFSE, Unión Europea, FSE, FEDER, Madrid, 47 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997b): *Informe de evaluación intermedia de la Iniciativa Empleo-NOW para el Comité de Seguimiento*, Estructura de Apoyo, Instituto de la Mujer, Madrid, 77 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1998): *Informe de evaluación inicial de la Iniciativa Empleo-NOW, fase 98-99, para el Comité de Seguimiento de fecha 18 de diciembre de 1998*, Estructura de Apoyo, Instituto de la Mujer, Madrid, 54 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1999): *Evaluación final de los proyectos de la Iniciativa Empleo-NOW. Fase 1995-1997. Informe para el Comité de Seguimiento*, Madrid, 96 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2000): Programa de Iniciativa Comunitaria EQUAL para el período 2000-2006, 186 pág.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1994): *Programa Operativo. Empleo y desarrollo de los recursos humanos. 1994-99*, Unión Europea, FSE, FEDER, Madrid, 231 pág.
- MIRA, C. (2000): "Productos Empleo-Now de la fase 98-99", en INSTITUTO DE LA MUJER, *Desarrollos metodológicos en Empleo Now*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Comisión Europea, Madrid, pág. 25-31.
- NATERA, Antonio, Francisco J. VANACLOCHA y Verónica VIÑAS (2000): *Proyecto "Anticipa". P.I.C. Empleo NOW III del Ayuntamiento de Leganés. Informe final de evaluación*, Universidad Carlos III Madrid, Getafe, 81 pág.
- OMICRON (1999): *Estudio para la segunda fase de evaluación intermedia de las iniciativas comunitarias Adapt y Empleo. Conclusiones y recomendaciones*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Unidad Administradora del FSE, Madrid, 34 pág.
- UNIÓN EUROPEA (1992): *Tratado de la Unión Europea*, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Antonio NATERA y Verónica VIÑAS

Universidad Carlos III de Madrid, Dpto. de Ciencia Política y Sociología

C/ Madrid 126 - 28.903 - Getafe (Madrid),

e-mail: natera@polsoc.uc3m.es y

veronica@polsoc.uc3m.es