

II

LA INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO DE CASTILLA Y LEÓN

Olga OGANDO CANABAL
Pedro B. MOYANO PESQUERA
Universidad de Valladolid

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
 - II. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA.
 - III. LA CONTRIBUCIÓN DEL MARCO COMUNITARIO DE APOYO Y DEL PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE CASTILLA Y LEÓN A LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO.
 - IV. LA EFICACIA RELATIVA DE LAS MEDIDAS COFINANCIADAS POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE CASTILLA Y LEÓN.
 - V. CONCLUSIONES.
 - VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.
-

I. INTRODUCCIÓN

La convergencia del Producto Interior Bruto per-cápita, entre los distintos territorios que forman la Unión Europea, es el indicador de cohesión económica que utiliza la Comisión Europea como criterio para definir tanto la intensidad de las ayudas comunitarias destinadas al desarrollo de las regiones, como el abanico de las actuaciones cofinanciadas. Sin embargo, la distancia que separa las regiones menos

desarrolladas de las más prósperas es mucho más evidente cuando se comparan los mercados laborales.

Por esta razón, para llevar a buen término la agenda de Lisboa, la Unión Europea ha establecido que las políticas de empleo de los Estados miembros deben promover de manera equilibrada, tres objetivos complementarios: el pleno empleo, la calidad y la productividad del trabajo y la cohesión y la inclusión sociales. Por otro lado, el Tratado de Ámsterdam de 1997 propuso la Estrategia Europea para el Empleo que se comenzó a desarrollar a través de pilares y directrices a partir de las resoluciones del Consejo de Luxemburgo de ese mismo año, con la meta de alcanzar el pleno empleo en el año 2010.

El Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006 incorpora este objetivo, desarrollando un conjunto importante de Políticas Activas de Empleo a través de las medidas cofinanciadas por el FSE, el cual, en virtud del Reglamento (CE) 1784/99, se ha convertido en uno de los principales instrumentos de financiación de la Estrategia Europea para el Empleo.

En este contexto, el objetivo de esta comunicación, consiste, por un lado, en realizar un análisis comparado de la importancia relativa que las distintas regiones españolas objetivo uno otorgan a las directrices establecidas por la UE, en el marco de la Estrategia Europea por el Empleo y, por otro, en abordar la incidencia de las Políticas activas de empleo en el mercado de trabajo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La metodología utilizada en la evaluación de las medidas cofinanciadas por el FSE, en el marco del Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006, ha estado constituida por tres tipos de instrumentos: encuestas, entrevistas y mesas redondas (QUASAR, 2003 y GPI, 2003). Las *encuestas*⁽¹⁾ han permitido obtener información de los beneficiarios finales y elaborar indicadores estadísticos con los que evaluar la eficacia de las distintas acciones. Este instrumento ha sido aplicado a las medidas del Programa Operativo Integrado cuyo objetivo era: a) proponer alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria, b) ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral, c) asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores y d) mejora de la empleabilidad de las mujeres.

El propósito de las *entrevistas* ha sido recabar diagnósticos e información adicional de aquellas personas o representantes clave de los Órganos Gestores de los Fondos Estructurales, para cubrir las lagunas que las encuestas presentan en la relación entre medidas-objetivos-beneficiarios.

Por último, las *mesas redondas* han tenido por finalidad obtener resultados contrastados, entre los distintos tipos de agentes implicados en su gestión y los

(1) Las encuestas se han realizado sobre una muestra representativa del universo constituido por las personas formadas con las acciones desarrolladas en el año 2001.

participantes o beneficiarios últimos. En este caso, las medidas evaluadas han sido tres: a) subvenciones a la contratación, b) integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades y c) participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

II. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

Si nos atenemos a los datos estrictamente presupuestarios, las políticas de empleo, tanto activas como pasivas son de carácter nacional. Salvo el gasto que dedica la Unión Europea al Fondo Social Europeo y a algunos programas comunitarios específicos, no se encuentran otras partidas en el presupuesto comunitario destinadas a dicha finalidad. Sin embargo, esta circunstancia no significa la inexistencia de una política en materia de empleo a escala comunitaria. De hecho, el debate sobre el empleo en la Unión Europea ya se había planteado en 1993 con el Libro Blanco de la Comisión Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo. Un año más tarde, en Essen, se aprobó 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, y Dublín, en 1996, evaluaron los progresos hechos en la *estrategia de Essen*, añadiendo nuevos elementos a los cinco ámbitos antes señalados.

Estos antecedentes no obstan para que el *Tratado de Ámsterdam*, firmado el 2 de octubre de 1997, sea considerado el punto de partida de una nueva estrategia de empleo para Europa debido, principalmente, a que en el Consejo Europeo de Ámsterdam se adoptaron dos medidas cruciales. En primer lugar, se decide crear un marco legal e institucional para promover la convergencia de las políticas de empleo en la Unión Europea, formalizado en el nuevo título de empleo del Tratado. En segundo lugar, se toma la decisión política de no esperar a la entrada en vigor del Tratado el 1 de mayo, de 1999 para poner en marcha procedimientos de vigilancia y cooperación para las políticas nacionales de empleo.

A partir de entonces, con la adopción del título de empleo, la promoción del empleo pasa a formar parte de los objetivos de la Unión Europea, convirtiéndose en una *cuestión de interés común*. Para conseguir el nuevo objetivo de alcanzar *un alto nivel de empleo* sin debilitar la competitividad, el Tratado buscó una *estrategia coordinada* de las políticas nacionales de empleo (artículo 126), estableciendo orientaciones comunes que pudieran dar lugar a recomendaciones a los Estados. Es decir, aunque la responsabilidad principal para la decisión y la aplicación de las políticas de empleo sigue en manos de los Estados miembros, el nuevo Tratado insiste en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada, a escala de la Unión Europea. Con el fin de que las disposiciones correspondientes al nuevo título sobre el empleo tuvieran efectos inmediatos, la coordinación de las políticas laborales nacionales se estructura en torno a cuatro objetivos claros y una serie de principios de actuación bien definidos (tabla 1).

TABLA 1
Puntos clave de la Estrategia Europea de Empleo⁽²⁾

<p>Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 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 ⁽²⁾. ➤ 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 la 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. <p>Principios de actuación</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Prioridad a las <i>medidas preventivas</i> 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 llevan ya un cierto tiempo sin trabajo. ➤ Un nuevo <i>modelo de gestión por objetivos</i>. Los Estados miembros deben fijar objetivos concretos, en algunos casos a escala de la UE, así como criterios de evaluación comparativa del éxito o fracaso de sus políticas de empleo. ➤ <i>Mecanismos multilaterales para supervisar y evaluar los progresos de la estrategia</i>. 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. ➤ <i>Integración de la política de empleo en otras áreas de actuación</i>. Las distintas políticas a escala nacional o comunitaria, deben atender a su posible repercusión sobre el empleo. ➤ <i>Avance hacia un pacto por el empleo</i>. 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.

Fuente: elaboración propia.

En el artículo 127 se indica que en todos los ámbitos de actuación comunitaria debe tenerse en cuenta su repercusión sobre el empleo, de tal forma que toda política debe tener en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo. El Tratado establece un procedimiento multilateral y anual de supervisión que se articula en torno a tres

(2) La tendencia que se observa en los países de la OCDE es una reducción progresiva del gasto destinado a políticas pasivas.

documentos: las Directrices para el empleo anuales, los informes nacionales sobre su aplicación y el Informe Anual Conjunto que anualmente debe presentarse al Consejo. 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 (artículo 128). Así mismo, el Tratado prevé la creación de un Comité de Empleo, órgano permanente que desempeñará un papel activo en el proceso institucional, sirviendo como foro de debate sobre esta materia a escala europea (artículo 130).

El nuevo Título de Empleo del Tratado de Ámsterdam se ha desarrollado en los Consejos Europeos de Luxemburgo, Cardiff, Colonia y Lisboa, dando lugar a los denominados *Procesos* de la Estrategia Europea a favor del Empleo.

El *Consejo Europeo de Luxemburgo*, de noviembre de 1997, supuso la aplicación del nuevo Título de Empleo del Tratado de Ámsterdam. Las conclusiones de la Cumbre recogieron las primeras 19 Directrices para el empleo que debían ser incorporadas en los distintos Planes Nacionales de Acción para el Empleo de los Estados miembros, basadas en cuatro principios de actuación básicos o *pilares* que se vienen manteniendo desde entonces:

- 1) Mejora de la capacidad de inserción profesional.
- 2) Desarrollo del espíritu de empresa.
- 3) Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
- 4) Igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

De esta forma, en el Proceso de Luxemburgo se sientan las bases de la acción futura de la Comunidad en materia de empleo, estableciéndose una coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros en el marco de las Directrices para el empleo y de los Planes de Acción Nacionales.

En el *Consejo Europeo de Cardiff*, de junio de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron la importancia de un crecimiento sostenido y duradero para fomentar la creación de empleo. Para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento, decidieron establecer un diálogo macroeconómico más efectivo que incluyera reformas económicas compaginadas con la Estrategia coordinada para el empleo. A partir de los informes Cardiff I y Cardiff II de la Comisión, el Consejo Europeo subrayó la importancia de adoptar reformas tendentes a mejorar la competitividad y el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales. El objetivo buscado era la limitación del número de reglamentaciones nacionales y europeas inútiles para aligerar al máximo las cargas que deben soportar las pequeñas empresas de alto contenido de mano de obra y facilitar la creación de empresas. En el proceso de Cardiff y de Colonia tuvo lugar la evaluación de los primeros Planes de Acción para el Empleo.

El *Consejo Europeo de Colonia*, de junio de 1999, consolidó la estrategia europea para el empleo, sentando las bases de una política comunitaria que tenga en cuenta todos los factores económicos que inciden en el mercado laboral. Se aprobó el *Pacto Europeo para el Empleo*, conocido como *Proceso de Colonia*, cuyo objetivo principal es fomentar el diálogo entre todos los agentes afectados por la política

macroeconómica y aumentar su confianza para promover el crecimiento y favorecer la creación de empleo. El Pacto insiste en la necesidad de una combinación equilibrada de las políticas macroeconómicas (proceso de Colonia) mediante: a) una política financiera que, por una parte, tenga en cuenta los principios del Pacto de estabilidad y que, por otra, reestructure los presupuestos públicos de modo que favorezcan la inversión y la creación de puestos de trabajo competitivos; b) una evolución controlada de los salarios con aumentos en función de la productividad; y c) una política monetaria que tenga por objeto la estabilidad de los precios, la estrategia coordinada de empleo (Luxemburgo) y las reformas económicas (Cardiff).

La génesis de la Estrategia Europea para el Empleo no puede entenderse sin la mención expresa al *Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa* ⁽³⁾ de marzo de 2000, donde se fija para la Unión un objetivo prioritario de cara a la próxima década: *convertirse en la economía más dinámica y competitiva basada en el conocimiento, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y cohesión social*. El fin último radica en alcanzar el pleno empleo y reforzar la cohesión en la Unión Europea en 2010, logrando una tasa de empleo del 70% y un incremento de la empleabilidad de las mujeres, hasta una media del 60% en dicha fecha de referencia.

Para llegar a estos resultados, se plantea la necesidad de emprender reformas ambiciosas ya que, por sí solo, el crecimiento no puede solucionar las dificultades actuales del mercado laboral. Entre las debilidades del mercado laboral europeo, cabe considerar:

- Insuficiencia de la creación de empleos en el sector de servicios, cuando éste es con mucho el más importante, desde el punto de vista del empleo.
- Importantes desequilibrios regionales y, en particular, el desequilibrio entre los Estados miembros del centro de la UE y los situados en la periferia.
- Tasa de desempleo de larga duración elevada: aproximadamente la mitad de los parados registrados en la UE carece de trabajo desde hace un año.
- Falta de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra, circunstancia bastante frecuente en período de recuperación económica.
- Insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral (la tasa femenina de desempleo en la UE es tres puntos superior a la masculina).
- La evolución demográfica europea y, principalmente, el envejecimiento de la población.

(3) Previamente al Consejo de Lisboa, el *Consejo Europeo de Helsinki*, de diciembre de 1999, estableció una serie de prioridades destinadas a fomentar la acción local por el empleo, la función social de los servicios públicos de empleo y el acceso a la sociedad de la información. Posteriormente al de Lisboa, en el *Consejo Europeo de Santa María da Feira*, de junio de 2000, se señala que la educación permanente constituye una política esencial para el desarrollo de la ciudadanía, la cohesión social y el empleo.

El *Consejo Europeo de Estocolmo*, de marzo de 2001, acordó establecer para enero de 2005 unos objetivos intermedios para las tasas de empleo en toda la Unión del 67% en general y del 57% para las mujeres. También acordó fijar para la UE el objetivo de aumentar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (55-64) hasta el 50% para 2010. Así mismo, instó al Consejo y a la Comisión a que informasen conjuntamente al Consejo Europeo de primavera de 2002 sobre la forma de aumentar la participación de la mano de obra y fomentar la prolongación de la vida activa.

Por último, el *Consejo Europeo de Bruselas*, celebrado los días 20 y 21 de marzo de 2003, confirmó que la estrategia de empleo desempeña el papel director en la aplicación de los objetivos de la estrategia de Lisboa sobre empleo y mercado de trabajo. Asimismo, incidió en la necesidad de su coordinación con las directrices generales de Política Económica.

La Estrategia Europea del Empleo ha sido objeto de una evaluación en 2000 y en 2002, que ha puesto de relieve la necesidad de seguir abordando las debilidades estructurales y afrontar los desafíos que se plantearán en la Unión Europea después de la ampliación. Tomando como punto de referencia la evaluación, la Comisión Europea (2002) ha identificado algunos elementos clave para *reforzar la Estrategia Europea del Empleo*, pudiendo citar, entre ellos, los siguientes:

- El principal objetivo de la Estrategia ha de ir dirigido a la consecución de más y mejores empleos y mayor cohesión social, en el amplio contexto de una economía basada en el conocimiento y la consecución de un crecimiento sostenible. Estos objetivos tienen carácter complementario y están estrechamente interrelacionados.
- La Estrategia Europea del Empleo debería ser diseñada a medio plazo, tomando en consideración el horizonte de 2010. Por otro lado, sería sometida a revisión en 2006, evitando, en la medida de lo posible, cambios en las directrices de empleo en los años intermedios.
- Las Directrices de la Política de Empleo han de propiciar un enfoque integrado de dicha política, así como prioridades claras, objetivos apropiados y una orientación más efectiva a la obtención de resultados.
- Los progresos conseguidos en la consecución de los objetivos han de ser evaluados con carácter anual, tomando como referencia los Planes Nacionales de empleo y los indicadores apropiados.

En definitiva, para llevar a buen término la Agenda de Lisboa es preciso que las Políticas de Empleo promuevan de manera equilibrada tres objetivos que se complementan entre sí: el *pleno empleo*, la *calidad y la productividad del trabajo* y la *cohesión y la inclusión sociales*. La consecución de estos tres objetivos precisa que los Estados miembros apliquen políticas que tengan en cuenta las diez prioridades de actuación recogidas en la tabla 2. A su vez, cada una de estas orientaciones específicas ha de integrar la dinámica de igualdad entre hombres y mujeres.

TABLA 2

Directrices de empleo. Una estrategia europea para el pleno empleo y empleos de mejor calidad para todos

1. *Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas.* Los Estados miembros asegurarán que se ofrezca a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de paro en el caso de los jóvenes y 12 meses en el caso de los adultos, en forma de formación, reconversión, experiencia profesional o cualquier otra medida destinada a favorecer la empleabilidad, combinada, en su caso, con la oportuna ayuda para la búsqueda de empleo.
2. *Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa.* Los Estados miembros promoverán la creación de más y mejores puestos de trabajo, fomentando el espíritu de empresa, la capacidad de inversión y un entorno empresarial favorable, mediante la simplificación de las cargas administrativas que pesan sobre las empresas y la promoción de la obtención de competencias en materia de dirección y gestión de empresas, en el marco del sistema educativo.
3. *Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.* Los Estados miembros proporcionarán a los trabajadores y a las empresas la capacidad para adaptarse a los cambios, teniendo en cuenta la necesidad de combinar flexibilidad y seguridad, destacando el papel clave de los interlocutores sociales.
4. *Promover el desarrollo del capital humano y del aprendizaje permanente* ⁽⁴⁾. Los Estados miembros pondrán en práctica estrategias de aprendizaje permanente, haciendo especial hincapié en la mejora de la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y formación.
5. *Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.* Los Estados deberán propiciar el incremento de la participación en el mercado laboral, aprovechando el potencial que ofrecen todos los grupos de población, y la prolongación de la vida activa.
6. *Igualdad entre hombres y mujeres.*
7. *Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.* Concretamente, se tratará de conseguir una tasa media de abandono escolar prematuro no superior al 10% y una reducción significativa, en todos los Estados, de las diferencias en materia de desempleo de las personas desfavorecidas.
8. *Hacer que trabajar sea rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.*
9. *Regularizar el trabajo no declarado.*
10. *Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.*

Fuente: Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (DOCE de 5 de agosto de 2003).

(4) La participación de los europeos en la educación y formación permanente sigue siendo escasa y el fracaso escolar y la exclusión social que originan costes individuales, sociales y económicos elevados, continúan siendo altos. En relación con sus principales competidores, la UE acusa un retraso muy importante en la inversión de recursos humanos y adolece, en particular, de una inversión demasiado reducida del sector privado en la enseñanza superior y la formación continua (Comisión de las Comunidades Europeas 2003).

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo en España toman al pie de la letra las diversas disposiciones adoptadas en los sucesivos Consejos Europeos, poniendo en práctica la Estrategia Europea de Empleo. Esta adaptación progresiva, se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el Plan de Acción para el Empleo elaborado para el año 2003 en el que se recogen las diez directrices reseñadas, rompiendo la dinámica establecida en los planes anteriores en los que se recogían hasta 18 directrices (tabla 3).

TABLA 3

Equivalencia entre las Directrices de los Planes Nacionales para el Empleo de 2001, 2002 y 2003

Directrices 2003	Directrices 2001-2002	Presupuesto 2003	
		Euros	%
1. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas.	1 - 2 - 6 - 12	3.169.341.843	10,1%
2. Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa.	8 - 9 - 10	5.427.832.182	17,3%
3. Facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo.	5 - 13 - 14	69.673.252	0,2%
4. Fomentar el desarrollo del capital humano y la educación permanente.	2 - 4 - 15	7.128.450.343	22,7%
5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.	3	740.000.000	2,4%
6. Igualdad entre hombres y mujeres.	16 - 17 - 18	3.347.817.818	10,7%
7. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.	7	396.751.406	1,3%
8. Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.	2	10.352.377.990	33,0%
9. Regularizar el trabajo no declarado.	9	0	0,0%
10. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.	11	748.004.166	2,4%
TOTAL		31.380.249.000	100%

Directrices 2001-2002: (1) Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración. (2) Planteamiento más favorable al empleo. (3) Desarrollar una política para prolongar la vida activa. (4) Desarrollar las competencias para el nuevo mercado laboral en el contexto del aprendizaje permanente. (5) Desarrollar las competencias para el nuevo mercado laboral del aprendizaje informático. (6) Políticas activas para fomentar la adecuación del puesto de trabajo a la persona. (7) Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo. (8) Facilitar la creación y gestión de empresas: reducir cargas y costes en la creación de empresas. (9) Promover la actividad empresarial. (10) Aprovechar el potencial de nuevas oportunidades de empleo en la sociedad del conocimiento y en los servicios. (11) Acción local y regional a favor del empleo. (12) Reformas fiscales en favor del empleo y la formación (13) Modernizar la organización de trabajo: acuerdo interlocutores sociales. (14) Modernizar la organización del trabajo: regulación del entorno. (15) Apoyar la adaptabilidad en las empresas como un componente del aprendizaje permanente. (16) Integración de la igualdad en los cuatro Pilares. (17) Combatir los desequilibrios entre hombres y mujeres. (18) Conciliación del trabajo y la vida familiar.

Fuente: Plan Nacional de Acción para el Empleo 2003.

Los datos de la tabla 3 muestran que más del 50% de los cerca de 31.400 millones de euros presupuestados para 2003 se concentran en «Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo» (33%) y «Fomentar el desarrollo del capital humano y la educación permanente» (22,7%). En el extremo opuesto, la directriz dedicada a «Regularizar el trabajo no declarado» no tiene asignación presupuestaria, mientras que «Facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo» y «Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto», sólo absorben, en conjunto, el 1,5% del total presupuestado.

La dotación financiera de las medidas puestas en marcha por las Comunidades Autónomas apenas alcanza el 1,3% del total del Plan Nacional (tabla 4), llegando al 58,9% en el caso de la directriz 3 «Facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo», si bien, ésta sólo representa el 0,2% del gasto total presupuestado.

TABLA 4

Presupuesto de las actuaciones propias de las Comunidades Autónomas realizadas en el marco del Plan de Empleo 2003

Comunidad Autónoma	Directrices								Total CC.AA.
	1	2	3	4	5	6	7	10	
Aragón	51,9%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	27,4%	13,0%	7,1%	11.167.699
Asturias	58,6%	7,9%	8,0%	0,0%	19,6%	3,9%	2,0%	0,0%	45.066.970
Baleares	45,7%	3,9%	15,1%	0,0%	0,0%	0,0%	35,3%	0,0%	20.574.296
Canarias	31,4%	25,2%	15,0%	0,0%	0,0%	7,9%	20,4%	0,0%	25.955.444
Cantabria	5,4%	5,3%	11,2%	0,0%	0,0%	77,6%	0,5%	0,0%	48.935.416
Castilla y León	38,7%	6,5%	18,1%	0,0%	0,0%	3,1%	3,5%	30,1%	35.292.673
C. Valenciana	29,3%	25,3%	11,4%	0,0%	0,3%	3,4%	27,9%	2,5%	63.413.696
Extremadura	17,7%	79,0%	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46.382.781
Galicia	84,4%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	5,1%	0,0%	4,2%	23.746.676
La Rioja	0,0%	5,0%	12,1%	67,6%	0,0%	15,3%	0,0%	0,0%	16.062.083
Madrid	63,9%	2,4%	0,0%	19,1%	0,0%	0,0%	0,0%	14,6%	30.454.821
Melilla	63,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,2%	24,8%	0,0%	1.874.742
Murcia	57,7%	0,0%	11,0%	0,0%	0,0%	14,8%	16,5%	0,0%	16.065.511
Navarra	11,6%	0,0%	63,8%	0,0%	0,0%	15,0%	9,6%	0,0%	9.495.464
TOTAL	36,5%	18,1%	10,4%	4,2%	2,3%	14,1%	9,7%	4,7%	394.488.276
% sobre total	4,5%	1,3%	58,9%	0,2%	1,2%	1,7%	9,6%	2,5%	1,3%

Fuente: Plan Nacional de Acción para el Empleo 2003.

Por otro lado, de la información recogida en la tabla precedente, se pueden extraer, entre otras, las consideraciones siguientes:

- Existen diferencias significativas entre las Comunidades Autónomas en la importancia relativa que conceden a las distintas medidas de las Políticas Activas del Mercado de trabajo. De acuerdo con algunos estudios realizados (SANTOS RUESGA *et al.*, 2003) que toman en consideración una perspectiva temporal más amplia, la estructura del gasto destinado a políticas activas se

concentra en la formación ocupacional y continua, así como en subvenciones a la contratación, en detrimento de las partidas destinadas a la orientación de los desempleados y los servicios públicos de empleo.

- Excepto en casos puntuales, también hay que hacer mención a la escasa significación que las Comunidades Autónomas conceden al fomento del espíritu de empresa, aunque los procesos de despoblación que están sufriendo las regiones interiores otorgan un carácter estratégico a esta prioridad, debido a que es difícil fijar población en el territorio si no existen oportunidades económicas.
- Por último, también se puede apuntar que los recursos destinados al fomento de la igualdad de oportunidades no están en consonancia con las barreras de acceso que sufren las mujeres para acceder al mercado de trabajo, particularmente en algunas de las Comunidades Autónomas, como es el caso de Castilla y León ⁽⁵⁾.

III. LA CONTRIBUCIÓN DEL MARCO COMUNITARIO DE APOYO Y DEL PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE CASTILLA Y LEÓN A LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO

Las acciones relativas al empleo en Europa no pueden entenderse en su totalidad sin la mención explícita al Fondo Social Europeo. Desde su creación en 1957 ha cofinanciado, junto a los Estados miembros, programas formativos destinados a las personas con mayores dificultades para encontrar trabajo o para conservarlo, con el objetivo fundamental de mejorar la capacidad de inserción profesional y de adaptar la mano de obra. Los propios principios fundacionales del FSE explican que éste haya sustentado muchos de los objetivos establecidos en las Directrices para el empleo. Es más, los cuatro pilares de las Directrices coinciden con las prioridades del FSE, de tal forma que muchos Estados miembros han integrado los recursos emanados del FSE en sus políticas nacionales del mercado laboral.

El FSE se ha convertido, en virtud del reglamento (CE) 1784/99, en el principal instrumento de financiación de la Estrategia Europea para el Empleo, es decir, se ha establecido formalmente un vínculo directo entre el Fondo y la Estrategia, para el período 2000-2006, permitiendo completar los correspondientes planes nacionales de empleo. En concreto, el 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:

- a) 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.
- b) Fomentar la inclusión social y la igualdad de oportunidades para que todos puedan trabajar.

(5) En esta Comunidad, la tasa de paro femenina triplica la masculina.

- c) 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.
- d) 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.
- e) 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.

En conjunto, el FSE ha programado para el trienio 2000-2002, en el contexto del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, cerca de 5.530 millones de euros (tabla 5), orientados en un 53,3% a *mejorar la capacidad de inserción profesional* (pilar I). En el caso de Castilla y León se ha optado por dar mayor protagonismo a este primer pilar, en detrimento del *Desarrollo del espíritu de empresa* (pilar II), pilar que concentra el 4,4% de los gastos programados frente al 19,4% que, por término medio, dedica el MCA.

TABLA 5

Distribución de gasto presupuestado para el período 2000-2002 en el FSE en los pilares establecidos en la Estrategia Europea por el Empleo

Pilares	Marco Comunitario de Apoyo		POI de Castilla y León	
	Euros	Porcentaje	Euros	Porcentaje
I. Empleabilidad.	2.945.641.919	53,3%	137.466.344	68,5%
II. Espíritu de empresa.	1.073.188.452	19,4%	8.856.532	4,4%
III. Adaptabilidad.	1.389.843.727	25,1%	45.581.184	22,7%
IV. Igualdad de oportunidades.	119.951.100	2,2%	8.845.864	4,4%
TOTAL	5.528.625.198	100,0%	200.749.924	100,0%

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Dentro de las medidas incluidas en el FSE (tabla 6) sobresale la destinada a *Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral* (medida 42.6) al absorber el 27,6% de los fondos programados hasta 2003. En el caso del Programa Operativo de Castilla y León, la medida que más fondos tiene programados es la dedicada a *Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica* (41.12), con el 32,5% de los recursos.

TABLA 6

Distribución de gasto presupuestado para el período 2000-2002 en las medidas cofinanciadas por el FSE con incidencia directa en los pilares definidos en la Estrategia Europea por el Empleo

Medidas	MCA	POI
1.8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo.	4,9%	4,4%
2.1. Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo.	4,6%	7,8%
41.12. Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica.	12,1%	32,5%
41.13. Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada.	0,5%	0,0%
41.14. Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional.	0,9%	0,0%
41.15. Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria.	1,6%	2,9%
42.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral.	27,6%	8,2%
42.7. Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración.	2,2%	2,6%
42.8. Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes.	3,1%	8,2%
42.9. Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo.	0,1%	0,0%
43.2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores.	17,1%	8,7%
43.3. Sostener la consolidación del empleo existente.	2,7%	5,9%
43.4. Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo.	0,7%	0,3%
44.10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral.	3,6%	2,6%
44.11. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.	1,4%	2,3%
44.60. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral.	0,2%	6,5%
44.61. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión.	0,1%	2,7%
45.16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres.	1,6%	2,8%
45.17. Fomentar la actividad empresarial de las mujeres.	0,3%	0,0%
45.18. Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral.	0,3%	1,6%
5.6. Apoyar las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo.	14,5%	0,0%
TOTAL	100,0%	100,0%

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

A pesar de la vinculación entre las medidas cofinanciadas por el FSE integradas en el MCA y las directrices establecidas en cada uno de los cuatro pilares de la Estrategia Europea para el Empleo, no es fácil establecer una relación directa. La dificultad surge porque las directrices establecidas en el Plan Nacional de Acción

para el Empleo del año 2001 no coinciden, ni en su denominación ni en su contenido, con las indicadas para el año 2000. A su vez, también en el año 2002 existen variaciones, respecto a 2001, en la denominación de algunas directrices. Teniendo en cuenta esta circunstancia, la tabla 7 recoge las directrices que vinculan las medidas cofinanciadas por el FSE con los pilares establecidos en la Estrategia Europea para el Empleo y en los diferentes Planes Nacionales de Acción para el Empleo de España. Los cambios en las denominaciones se han solventando armonizando todas ellas en función de su contenido, tomando como referencia las establecidas en el PNAE del año 2002.

TABLA 7

Directrices que vinculan las medidas definidas en el FSE con los pilares establecidos en la Estrategia Europea por el Empleo

Pilar	Directriz	Medida
I Mejorar la capacidad de inserción profesional	(4) Desarrollar las competencias para el nuevo mercado en el contexto del aprendizaje permanente.	41.12
		41.13
		41.14
		41.15
	(1) Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración.	42.6
		42.7
		42.8
		42.9
	(7) Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo.	44.10
44.11		
44.60		
44.61		
II Desarrollar el espíritu de empresa	(8) Facilitar la creación y gestión de empresas. (9) Favorecer el acceso a la actividad empresarial. (10) Nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios. (11) Autoempleo.	1.8
		(11) Autoempleo.
		5.6
III Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas	(15) Apoyar la adaptabilidad en las empresas como un componente del aprendizaje permanente.	2.1
	(13) Modernizar la organización del trabajo.	43.2
		43.3 43.4
IV Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	(16) Planteamiento favorable a la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.	45.16
	(17) Combatir la discriminación entre hombres y mujeres.	45.17
		45.18

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

A pesar de la vinculación establecida entre el Fondo Social Europeo y las políticas activas de empleo, el análisis de los efectos de los Fondos Estructurales sobre el empleo debe adoptar una visión más amplia y considerar que dicha estrategia no está circunscrita únicamente al FSE sino al conjunto del MCA. En efecto,

dado que la estrategia de desarrollo regional adopta una clara orientación hacia el empleo, la creación, el mantenimiento y la modernización de éste se encuentra vinculada a los tres grandes tipos de políticas aplicadas: infraestructuras, promoción empresarial y cualificación de los recursos humanos.

De hecho, en muchas ocasiones la aportación de las actuaciones cofinanciadas por el FEDER, incluso por el FEOGA-Orientación, a la Estrategia Europea por el Empleo surge por inercia y afinidad de objetivos, sin que exista un conocimiento explícito, como en el caso del FSE, por parte de los órganos ejecutores, de la existencia de estas orientaciones, ni se tenga conocimiento de los documentos de referencia.

En definitiva, la valoración de la aportación del Marco Comunitario de Apoyo a la Estrategia Europea por el Empleo ha de ser global, es decir, a través de los tres Fondos Estructurales implicados. Además, su análisis debe insertarse en las características que presentaba la situación laboral y empresarial de las regiones españolas objetivo 1. En este sentido, los datos de la tabla 8 muestran claramente que la tasa de paro, tanto masculina como femenina, de las regiones integradas en el MCA es superior a la del conjunto de España, con el agravante añadido de que la tasa de paro femenina duplica a la masculina. Este problema sería aún más grave si la tasa de actividad femenina alcanzara los valores de la masculina.

TABLA 8
Situación laboral y empresarial en el período 2000-2002

	España	Regiones objetivo 1 ⁽¹⁾	Castilla y León
Población activa (miles).	18.004	10.311	1.035
Parados (miles).	2.146	1.491	118
Ocupados (miles).	15.854	8.820	917
Población activa femenina (miles).	7.123	3.954	392
Número de paradas (miles).	1.237	845	75
Tasa de actividad:	53,5%	51,8%	49,0%
Masculina.	66,6%	65,4%	62,1%
Femenina.	41,1%	38,9%	36,5%
Tasa de paro:	11,9%	14,5%	11,4%
Masculina.	8,4%	10,1%	6,8%
Femenina.	17,4%	21,4%	19,1%
Tasa de ocupación:	88,1%	85,5%	88,6%
Masculina.	91,6%	89,9%	93,2%
Femenina.	82,6%	78,6%	80,9%
Número empresas totales.	2.650.370	1.416.800	147.904
Número empresas sin asalariados.	1.417.115	754.004	82.724
% empresas sin asalariados.	53,5%	53,2%	55,9%
Empresas por 1.000 activos.	441,6	137,4	142,9
Empresas sin asalariados por 1.000 activos.	236,1	73,1	79,9

(1) Incluye Andalucía, Asturias, Ceuta, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Canarias, Melilla y Murcia.

(*) Los datos representan la media del trienio.

Fuente: Encuesta de Población Activa y Directorio Central de Empresas.

Castilla y León, a pesar de estar incluida dentro de las regiones objetivo 1, presenta una tasa de paro, en general, y masculina, en particular, inferior a la de España. Sin embargo, estas cifras no deben conducir a pensar en un mercado laboral más favorable que la media nacional. En efecto, en primer lugar, las menores tasas de paro se deben a tasas de actividad inferiores, no sólo a la media nacional, sino, también, a la de las regiones del MCA. Además, Castilla y León presenta un grave desequilibrio de género, pues su tasa de paro femenina triplica a la masculina. Este hecho se acompaña de una tasa de actividad femenina 25 puntos inferior a la masculina.

La diferencia entre el territorio cubierto por el MCA y el conjunto de España se agranda cuando el elemento analizado es la densidad empresarial. El número de empresas, ya sea con asalariados o sin ellos, por cada mil activos en España triplica a la de las regiones objetivo 1. Castilla y León, en este aspecto, presenta una densidad empresarial similar a la del resto de regiones del MCA.

En este contexto laboral, a continuación se realiza un análisis del gasto programado durante el período 2000-2002 en las medidas del MCA con vinculación a cada uno de los cuatro pilares de la Estrategia Europea para el Empleo, contemplando, asimismo, el indicador más representativo de la debilidad que se pretende resolver.

Pilar I: Mejorar la capacidad de inserción profesional

Este primer pilar se plantea como objetivo último el de aumentar la empleabilidad de la población, especialmente entre los jóvenes y los parados de larga duración. Los mecanismos definidos en el PNAE de 2002 para alcanzar dicho objetivo se centran en planteamientos más favorables al empleo (ayudas), prolongar la vida activa (formación), adecuar la oferta y demanda profesional (formación y orientación) y buscar la integración social a través del empleo (itinerarios).

Las medidas con capacidad potencial para incidir en este pilar ascienden a 13 en el caso del MCA, reduciéndose a 10 en Castilla y León (tabla 9). Todas ellas pertenecen al Fondo Social Europeo, excepto la medida 41.1 dedicada a la *Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación*, financiada con fondos FEDER. A este respecto, debe señalarse que la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial sólo vincula las acciones encuadradas en esta medida con la directriz 4 en el año 2000, desligando dicha relación en los dos siguientes años⁽⁶⁾. En conjunto, a través de las actuaciones puestas en marcha en las medidas reseñadas, el gasto programado para el período 2000-2002 asociado al

(6) Durante el año 2000 las acciones vinculadas con el Pilar I se han centrado en la realización de inversiones para la aplicación de las nuevas tecnologías de la información (NTIC) para el acceso a la información, a la adaptación de puestos de trabajo, a la generación de nuevos yacimientos de empleo y a la formación ocupacional; experiencias piloto de conexión de centros ocupacionales y Centros especiales de empleo y la práctica de programas de transición entre ambos y con el mercado ordinario como referente final; compra de equipamiento informático para los espacios de búsqueda activa de empleo; compra de mobiliario para los talleres prelaborales; construcción, reforma y equipamiento de centros integrales de empleo, centros de acogida temporal para personas en itinerarios integrados de formación, centros de formación; adquisiciones de infraestructuras; obras de reparación y acondicionamiento; adquisición de equipamiento formativo y mobiliario.

Pilar I se aproxima a 3.155 millones de euros (tabla 10), centrado, principalmente, en *Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral* (medida 42.6) y *Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica* (medida 41.12) que, en conjunto, absorben el 69,5% del gasto. Por su parte, el Programa Operativo Integrado de Castilla y León ha orientado el gasto, además de a la mencionada medida 41.12, a la *Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación*. Ambas medidas han aglutinado el 59% del gasto programado.

TABLA 9
Distribución del gasto programado en las medidas del MCA
con incidencia en el Pilar I entre 2000 y 2002

Medidas	Directriz			% Gasto	
	1	4	7	MCA	POI
41.1. Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación.		X		6,6%	21,9%
41.12. Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica.		X		21,2%	37,1%
41.13. Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada.		X		0,8%	—
41.14. Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional.		X		1,6%	—
41.15. Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria.		X		2,8%	3,3%
42.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral.	X			48,3%	9,3%
42.7. Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración.	X			3,8%	3,0%
42.8. Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes.	X			5,4%	9,4%
42.9. Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo.	X			0,2%	—
44.10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral.			X	6,3%	3,0%
44.11. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.			X	2,5%	2,6%
44.60. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral.			X	0,4%	7,4%
44.61. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión.			X	0,2%	3,0%

Directriz: (1) Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración. (4) Desarrollar las competencias para el nuevo mercado en el contexto del aprendizaje permanente. (7) Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo.

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Esta dispar distribución del gasto pone de manifiesto la diferencia existente en la importancia relativa otorgada a las distintas medidas en Castilla y León y el resto de las regiones objetivo 1. Así, mientras en el conjunto del MCA, se ha priorizado la

directriz 1 enfocada a *Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración*, en Castilla y León se pone una mayor atención a *Desarrollar las competencias para el nuevo mercado en el contexto del aprendizaje permanente* (directriz 4).

Las ratios calculadas en la tabla 10 establecen que el gasto programado, tanto por persona activa como por parada, es notablemente inferior en Castilla y León que en la media del conjunto de Regiones Objetivo 1.

TABLA 10
Gasto programado en el período 2000-2002 asociado al Pilar I
de la Estrategia Europea por el Empleo

	Marco Comunitario de Apoyo	POI de Castilla y León
Gasto programado para el período 2000-2002 (€).	3.154.336.802	176.068.743
Gasto programado por cada 1.000 activos (€).	305.928	170.098
Gasto programado por cada 1.000 parados (€).	2.115.869	1.487.067

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial y la Encuesta de Población Activa.

Pilar II: Desarrollar el espíritu de empresa

En este Pilar, las principales acciones que se están desarrollando, en el contexto del PNAE, hacen referencia a las medidas de apoyo para la creación de empresas, entre las que destaca la reducción de la duración de los trámites necesarios para la constitución de una PYME, mejoras fiscales que favorecen la actividad empresarial, incluidos los autónomos y las pequeñas empresas, y bonificación de cuotas a la seguridad social. El FSE, financia sólo dos medidas con incidencia directa en este Pilar: *Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo* (medida 1.8) y *Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo* (medida 5.6). No obstante, dado que el mismo es el centro de toda la estrategia regional, puede considerarse que prácticamente todas las medidas guardan una cierta vinculación con él. En este sentido, se ha considerado que las medidas con capacidad potencial para incidir en este Pilar se elevan a 60, aunque en el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* se desarrollan 24, de tal forma que el 48,7% del gasto programado del MCA y el 40,7% del *Programa Operativo Integrado* puede considerarse afecto a *Facilitar la creación y gestión de empresas* (Directriz 8), *Favorecer el acceso a la actividad empresarial* (Directriz 9), *Nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios* (Directriz 10) y *Autoempleo* (Directriz 11). En definitiva, aunque el FSE ha programado un gasto de 1.073 millones de euros, si consideramos el resto de Fondos Estructurales, el mismo asciende a cerca de 12.500 millones.

TABLA 11

**Distribución del gasto programado en las medidas del MCA
con incidencia en el Pilar II entre 2000 y 2002**

Medidas	Directrices				% Gasto	
	8	9	10	11	MAC	POI
1.1. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER).					10,4%	—
1.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (FEOGA-O).					4,1%	8,9%
1.51. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER).					1,5%	7,3%
1.8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo (FSE).	X	X	X	X	2,2%	1,0%
1.9. Apoyo a la transformación, promoción y comercialización de los productos pesqueros (incluida acuicultura) (IFOP).					2,5%	—
2.1. Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo (FSE).					2,1%	1,8%
2.2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico (FEDER).					4,7%	0,1%
2.3. Equipamiento científico-tecnológico (FEDER).					2,5%	
3.1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas (FEDER).					9,0%	5,5%
3.2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua (FEDER).					2,8%	6,9%
3.3. Saneamiento y depuración de aguas residuales (FEDER).					2,3%	4,8%
3.6. Protección y regeneración del entorno natural (FEDER).					8,9%	8,7%
3.9. Silvicultura (FEOGA-O).					3,7%	12,4%
5.3. Infraestructura y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes (FEDER).					4,9%	2,7%
5.6. Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo (FSE).				X	6,4%	—
5.8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural (FEDER).					2,2%	8,8%
7.1. Gestión de recursos hídricos agrarios (FEOGA-O).					2,1%	—
7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo (FEOGA-O).					2,5%	10,8%
7.3. Inversiones en explotaciones agrarias (FEOGA-O).					2,1%	0,4%
7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias (FEOGA-O).					1,2%	3,9%
7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera (FEOGA-O).					2,8%	7,8%
Resto de medidas (39 en el MAC y 9 en el POI)					19,2%	8,1%

Directriz: (8) Facilitar la creación y gestión de empresas. (9) Favorecer el acceso a la actividad empresarial. (10) Nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios. (11) Autoempleo.

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

El mayor volumen de gasto programado (40%) se concentra, en el caso del MCA, en cuatro medidas (tabla 11): *Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios* (1.1), *abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas* (3.1), *protección y regeneración del entorno natural* (3.6) y *apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo* (5.6). En Castilla y

León, el 41% de la programación para el período 2000-2002 se orienta a *selvicultura* (3.9), *desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo* (7.2), *mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas* (1.2) y *conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural* (5.8).

La información recogida en la tabla 12 muestra que el gasto programado por persona parada es inferior en el Programa Operativo de Castilla que en el conjunto de regiones objetivo 1. Asimismo, también ha sido inferior en esta Comunidad el gasto previsto por empresa, tanto con asalariados como sin asalariados.

TABLA 12

Gasto asociado al Pilar II de la Estrategia Europea por el Empleo

	Marco Comunitario de Apoyo	POI de Castilla y León
Gasto programado para el período 2000-2002 (€).	12.497.852.988	848.920.106
Gasto programado por parados (€).	8.382	7.194
Gasto programado por empresas con asalariado (€).	8.821	5.740
Gasto programado por empresas sin asalariado (€).	16.575	10.262

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, Encuesta de Población Activa y Directorio Central de Empresas.

Pilar III: Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas

La evolución y los cambios en los procesos productivos y en los métodos de trabajo generan una progresiva obsolescencia del capital humano. Para afrontar la nueva economía competitiva y adaptarse a la nueva organización del trabajo resulta obligado una constante recualificación, a través de la formación continua. De esta forma, se evitan las posibles situaciones de desempleo provocadas por la progresiva inadecuación de las capacidades profesionales de los trabajadores a las nuevas necesidades de las empresas. Por otra parte, a través de este pilar se pretenden crear o estimular mecanismos de interlocución, entre trabajadores y empresas, con el fin de que la ausencia de los mismos no se traduzca en situaciones de desempleo.

Por todo ello, el *Plan Nacional para el Empleo* busca la modernización de la organización del trabajo mediante iniciativas con los interlocutores sociales y la regulación del entorno, y apoya la adaptabilidad de las empresas como un componente de la formación a lo largo de la vida.

Tanto en el *Marco Comunitario de Apoyo* como en el *Programa Operativo de Castilla y León*, este pilar se sostiene sobre cuatro medidas del Fondo Social Europeo (tabla 13). En conjunto, el gasto programado en el global del MCA para el trienio 2000-2002 con incidencia en este pilar asciende a 1.390 millones de euros, destinado en un 67% a asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores. En el caso particular de Castilla y León, el gasto se distribuye de forma más equilibrada entre la medida anterior (38,5%) y el *apoyar la inversión en capital*

humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo (34,4%). Frente a la importancia de estas medidas destaca la escasa relevancia del gasto destinado a *Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo.*

TABLA 13

Distribución del gasto programado en las medidas del MCA con incidencia en el Pilar III entre 2000 y 2002

Medidas		Directriz		% Gasto	
		13	15	MAC	POI
2.1.	Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo.		X	18,5%	34,4%
43.2.	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores.	X		67,9%	38,5%
43.3.	Sostener la consolidación del empleo existente.	X		10,9%	25,8%
43.4.	Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo.	X		2,7%	1,2%

Directriz: (13) Modernizar la organización del trabajo. (15) Apoyar la adaptabilidad en las empresas como un componente del aprendizaje permanente.

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

El gasto programado, tanto por ocupado como por empresa es notablemente inferior en Castilla y León que en el conjunto del MCA (tabla 14).

TABLA 14

Gasto asociado al Pilar III de la Estrategia Europea por el Empleo

	Marco Comunitario de Apoyo	POI de Castilla y León
Gasto programado para el período 2000-2002 (€).	1.389.843.727	45.581.184
Gasto programado por cada 1.000 ocupados (€).	157.579	49.707
Gasto programado por empresa (€).	981	308

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, Encuesta de Población Activa y Directorio Central de Empresas.

Pilar IV: Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Las actuaciones contempladas en este Pilar tienen por finalidad garantizar la integración efectiva de la mujer en el mercado de trabajo, aproximándose a los niveles medios de actividad y empleo de la Unión Europea, de acuerdo con el principio de horizontalidad de la igualdad de oportunidades entre hombres y muje-

res, intensificando los mecanismos existentes para asegurar este principio. En este terreno, las actuaciones se han encaminado a integrar la igualdad en los cuatro Pilares, combatir los desequilibrios entre hombres y mujeres y la conciliación del trabajo y la vida familiar.

El MCA tenía previsto un gasto con incidencia en este pilar de 120 millones de euros, dedicados en un 71,5% a *mejorar la empleabilidad de las mujeres* (medida 45.16). En el POI de Castilla y León, esta medida absorbe el 63,3% de los 8,8 millones de euros programados para el período 2000-2002 (tabla 15).

TABLA 15

**Distribución del gasto programado en las medidas del MCA
con incidencia en el Pilar IV entre 2000 y 2002**

Medidas		Directriz		% Gasto	
		16	17	MAC	POI
45.16.	Mejorar la empleabilidad de las mujeres.	X		71,5%	63,3%
45.17.	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres.		X	14,6%	—
45.18.	Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral.		X	13,9%	36,7%

Directriz: (16) Planteamiento favorable a la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. (17) Combatir la discriminación entre hombres y mujeres.

Fuente: Elaborado a partir de Fondos 2000 y «La contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia Europea para el Empleo» (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo).

El gasto programado, tanto por mujer activa como por mujer parada, ha sido inferior en el Programa Operativo de Castilla y León en relación con el conjunto del MCA (tabla 16).

TABLA 16

Gasto asociado al Pilar IV de la Estrategia Europea por el Empleo

	Marco Comunitario de Apoyo	POI de Castilla y León
Gasto programado para el período 2000-2002 (€).	119.951.100	8.845.864
Gasto programado por cada 1.000 mujeres activas (€).	30.337	22.566
Gasto programado por cada 1.000 mujeres paradas (€).	141.954	117.945

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial y de la Encuesta de Población Activa.

Aunque la Unidad Administradora del FSE sólo ha decidido incluir en el Pilar IV las tres medidas reseñadas, el carácter horizontal de la igualdad de oportunidades tiene un efecto potencial en un gran número de medidas del MCA y del Programa Operativo Integrado, mediante la conciliación de la vida familiar y laboral. Algunos ejemplos representativos pueden ser la creación y mejora de centros sanitarios, centros de día, guarderías, infraestructuras educativas, infraestructuras en transportes, sistemas multimodales o ayudas a la creación de empresas entre hombres y mujeres.

IV. LA EFICACIA RELATIVA DE LAS MEDIDAS COFINANCIADAS POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE CASTILLA Y LEÓN

En el marco de las *Políticas Activas de Empleo* las medidas implementadas por el Gobierno Regional a través del Programa Operativo Integrado y cofinanciadas por el FSE se han estructurado en cuatro tipos de actuaciones:

- Actuaciones de asistencia a personas. Dirigidas directamente a los beneficiarios últimos de la actuación y que engloban medidas de orientación, formación y ayudas a empresas para generar empleo o fomentar la actividad empresarial.
- Actuaciones de estructuras y sistemas. Encaminadas a potenciar las estructuras necesarias para posibilitar que las actuaciones de asistencia ofrezcan resultados al sistema productivo como, por ejemplo, las mejoras de los sistemas de formación o los servicios de anticipación a cambios en el mercado de trabajo.
- Actuaciones de acompañamiento. Persiguen difundir y facilitar la consecución de los objetivos establecidos para el mercado de trabajo, mediante actuaciones de sensibilización y acompañamiento sociológico, o los servicios proporcionados a beneficiarios y a personas dependientes. Estas actuaciones son fundamentales para alcanzar objetivos como la igualdad de oportunidades.
- Actuaciones de asistencia técnica.

El diseño de los instrumentos, así como su relación con las medidas cofinanciadas con el FSE contenidas en el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* se recogen en la tabla 17, donde en las filas aparecen los distintos ejes y medidas y en columnas los tipos de intervención señalados, previamente. El cruce entre ambos proporciona una visión del peso financiero de cada medida y tipo de actuación, respecto al total de la cofinanciación del FSE.

La asistencia a personas se ha centrado en la *formación profesional reglada* que concentra el 35,4% del presupuesto total para el período 2000-2002, seguida, a una distancia considerable, de la *formación profesional ocupacional* (8,3%) y de la *formación continua* (8,6%). Los *itinerarios integrados de inserción*, compuestos por actuaciones de orientación, formación y empleo, aglutinan un 8,6% de los recursos.

Se dirigen a colectivos muy específicos como discapacitados o grupos en riesgo de exclusión, que necesitan desarrollar habilidades sociales de comportamiento previas a su inserción en el mercado de trabajo. Las ayudas para fomentar el empleo, el autoempleo, la economía social y la transformación de contratos temporales en indefinidos tienen un peso importante, al absorber cerca de un 25% de los recursos. Las actuaciones de orientación, únicamente han contado con el 1,6% del gasto programado.

TABLA 17

Gasto programado sobre el total del Fondo Social Europeo por medidas y tipos de actuación entre 2000 y 2002

Medida	Asistencia a favor de las personas										Estructuras y sistemas	Acompañamiento	Asistencia técnica		Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)			(11)	(12)		(13)
1.8			0,23%				0,90%				0,10%					4,41%
2.1								7,01%								7,01%
41.12				32,14%												32,14%
41.15				3,22%												3,22%
42.6			0,10%		4,10%				3,73%		0,26%					8,19%
42.7			0,02%		0,93%				1,58%		0,10%					2,64%
42.8		1,29%	0,36%		2,86%				3,55%		0,13%					8,18%
43.2						8,57%					0,07%					8,64%
43.3									5,79%		0,09%					5,89%
43.4									0,26%		0,03%					0,28%
44.10									2,64%			0,04%				2,68%
44.11									2,21%		0,02%	0,03%				2,27%
44.60	5,81%															5,81%
44.61	2,76%															2,76%
45.16			0,88%		0,36%				1,25%	0,06%						2,55%
45.18											0,17%	1,87%				2,04%
9.2													1,26%	0,03%		1,29%
Total	8,57%	1,29%	1,59%	35,37%	8,26%	8,57%	0,90%	7,01%	21,79%	2,47%	0,97%	1,94%	1,26%	0,03%		100,00%

- (1) Itinerarios integrados de inserción.
- (2) Formación-empleo (Escuelas Taller y Talleres de Empleo).
- (3) Orientación y asesoramiento.
- (4) Formación profesional-educación.
- (5) Formación profesional ocupacional.
- (6) Formación continua.
- (7) Formación empresarial para la creación y desarrollo de empresas.
- (8) Formación de personal de investigación.
- (9) Ayudas al empleo.
- (10) Ayudas al autoempleo.
- (11) Mejora de los sistemas de anticipación a los cambios y funcionamiento del mercado de trabajo.
- (12) Sensibilización y difusión de las actuaciones.
- (13) Asistencia técnica, preparación, seguimiento, evaluación y control de los programas.
- (14) Asistencia técnica.

Fuente: Elaborado a partir de la información de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial y de la Encuesta de Población Activa.

La eficacia y el impacto a medio plazo de las acciones formativas sobre el empleo se ha evaluado a partir de encuestas realizadas a los beneficiarios de las mismas dentro de las *medidas* 42.6 (Formación profesional ocupacional), 45.16 (Formación Profesional Ocupacional para mujeres), 43.2 (Formación Continua) y 41.15 (Programas de Garantía Social). La Formación Profesional Reglada se ha evaluado empleando la técnica de entrevistas a los distintos agentes involucrados. El resultado del impacto sobre el empleo se sintetiza en la tabla 18.

TABLA 18

**Impacto sobre el empleo de las medidas de asistencia
a favor de las personas desempleadas**

Indicador	Medidas			
	42.6	46.15	43.2	41.15
Beneficiarios que han encontrado empleo (tasa de inserción).	74,5%	53,6%		68,2%
Beneficiarios que han encontrado un empleo acorde a la formación recibida.	37,1%	14,7%		39,1%
Beneficiarios que han encontrado empleo gracias al curso.		17,1%		45,4%
Beneficiarios que han mantenido el empleo más de 3/4 partes del tiempo transcurridos desde el curso.	27,4%	19,1%		64,9%
Beneficiarios que siguen trabajando en la misma empresa.			88,9%	
Beneficiarios para quienes la formación ha supuesto mejoras de contrato, retribución o categoría profesional.			8,7%	
Beneficiarios que han mejorado en productividad, calidad de los productos/servicios, trabajo en equipo.			58,5%	

Fuente: elaboración propia.

Las actuaciones en el campo de la *Formación Profesional Ocupacional* (medida 42.6) se han traducido en una inserción laboral después de realizar el curso muy elevada, aunque con grandes diferencias en función del sexo. El perfil de los individuos que no encuentran empleo es: mujer, mayor de 45 años, en situación de paro de larga duración y que carece de experiencia laboral previa. La inclusión en los cursos de materias relacionadas con las tecnologías de la información influye positivamente en la inserción laboral de los participantes. El 65,8% de los que han encontrado empleo obtuvieron esos conocimientos en el curso. A pesar de que los participantes están muy satisfechos con la calidad y contenido de los cursos, la tasa de adecuación del empleo encontrado a la formación recibida es moderada.

No obstante, el efecto a medio plazo de las actuaciones se reduce ⁽⁷⁾, ya que las tasas de permanencia y estabilidad en la ocupación, son sensiblemente menores a la tasa de inserción, mostrando diferencias muy grandes por género. Las características de los empleos encontrados por los beneficiarios y el grado de rotación laboral pueden estar detrás de las bajas tasas de estabilidad en la ocupación. En el momento de realizar la encuesta, la mayor parte de los ocupados lo son con contrato temporal,

(7) SÁEZ (2002), mediante la utilización de un modelo Probit, señala la aparición de diferenciales positivos en la incorporación practicada por las empresas a favor de quienes habían recibido un curso de formación ocupacional. Concretamente, la medida posibilitó que las empresas contrataran un 21% más a quienes presentaban estos conocimientos profesionales específicos frente al resto. Esa selección favorable se acentúa en el caso de los adultos (28%), registrando valores del (24%) y del (18%) en los colectivos de parados de larga duración y jóvenes respectivamente.

y casi la mitad de los beneficiarios que han encontrado empleo han tenido más de uno. Esto implica una gran rotación entre períodos de empleo y desempleo en un tiempo relativamente corto, y puede explicar la dificultad para mantenerse en la ocupación, desde que finalizó el curso. La formación recibida también ha ayudado a obtener una mejora en la calidad del empleo (mejor contrato, más retribución o mayor categoría profesional) en el 20% de los participantes que han encontrado empleo.

En el caso particular de la *Formación Profesional Ocupacional para Mujeres* (medida 46.15), más de la mitad de las beneficiarias han encontrado un empleo después de su participación en la acción, aunque las mujeres mayores de 45 años presentan una clara desventaja, a este respecto. El perfil de las participantes que no han encontrado ningún empleo es el de mujeres mayores de 45 años sin experiencia laboral previa. No obstante, no son muchas las participantes que encuentran un empleo acorde a la formación recibida, si bien los colectivos con más dificultades para acceder al mercado laboral (mujeres menores de 25 años y mayores de 45) consideran, en mayor medida, que han encontrado un empleo gracias al curso realizado. La participación en otros tipos de actuaciones (orientación) ha influido positivamente a la hora de insertarse en el mercado laboral.

Los beneficiarios de la *Formación Continua* (medida 43.2) consideran que la formación recibida ha repercutido muy positivamente en la competitividad de las empresas. La calidad del empleo ha mejorado en mayor medida, dentro del colectivo de mujeres, mientras que la repercusión sobre la competitividad de la empresa es mayor dentro de los hombres y en las empresas más grandes. En cualquier caso, la mayoría de los participantes y, sobre todo, los trabajadores por cuenta ajena y las mujeres, consideran que la formación recibida contribuye a mejorar en el futuro su estabilidad en el empleo. En el momento de realizar la encuesta, la estabilidad en el empleo de los participantes en las acciones formativas es muy elevada; aunque, en este aspecto, los que se encuentran en mejor situación son los trabajadores por cuenta propia y los hombres ⁽⁸⁾.

Respecto a los *Programas de Garantía Social* (medida 41.15), la inserción en el mercado laboral, una vez finalizada la participación en el programa, es bastante elevada, aunque no todos los alumnos encuentran una adecuación entre el empleo encontrado y la formación o prácticas realizadas en el programa. A pesar de ello, un porcentaje mayor de participantes consideran que encontraron el empleo gracias al curso. Los efectos a medio plazo de los Programas de Garantía Social son elevados, ya que la mayoría de los alumnos o se han incorporado al mercado laboral o siguen estudiando (formación profesional u otros estudios). A este respecto, hay que tener en cuenta la necesidad de que estos jóvenes tomen uno de estos dos caminos, ya que

(8) En el caso del Programa Operativo Integrado de Castilla y León la mayor parte de la formación continua es impartida por las organizaciones empresariales y no dentro de las empresas. Algunos estudios realizados para el caso español (TUGORES y ALBA, 2002) ponen de manifiesto que la formación en la empresa en España es sustancialmente inferior a la ofrecida en otros países europeos. Tan sólo un 0,28% de los asalariados se encuentra en esta situación.

de lo contrario se convertirán en un colectivo con riesgo de exclusión del mercado laboral.

La **Formación Profesional Reglada** (medida 41.12) ha sido objeto de análisis a través de entrevistas que se han realizado a los distintos agentes involucrados en esta medida: profesores, alumnos, gestores de distintos niveles y empresas que reciben alumnos en prácticas. A este respecto, se ha constatado que las tasas de inserción laboral son muy altas para aquellas especialidades de contenido profesional relacionadas con las necesidades del mercado de trabajo, tanto por la adecuación del contenido profesional a dichas necesidades como por el hecho de que todos los alumnos realizan prácticas en empresas.

V. CONCLUSIONES

- El Programa Operativo Integrado de Castilla y León desarrolla un conjunto importante de políticas activas de empleo, a través de las medidas cofinanciadas por el FSE, el cual en virtud del reglamento (CE) 1784/99 se convierte en uno de los principales instrumentos de financiación de la Estrategia Europea del Empleo. Sin embargo, dicha estrategia no está circunscrita, únicamente, al FSE sino al conjunto del Programa Operativo.
- En el caso de la formación profesional ocupacional, la inserción laboral, medida a través del porcentaje de beneficiarios que han encontrado empleo es muy alta, aunque existen diferencias importantes por género, que se cifran en 17 puntos, lo que constata las barreras de acceso que tienen que superar las mujeres para lograr la inserción laboral. Esta circunstancia exige la adopción de medidas eficaces para incrementar la tasa global de empleo de este colectivo, mejorando, asimismo, la oferta de servicios de cuidado de niños y otras personas dependientes.
- También ha podido constatarse que las medidas de orientación favorecen la inserción laboral de las mujeres desempleadas, ya que las que han encontrado un empleo han utilizado, en mayor medida estos servicios que las que no lo han conseguido.
- En el caso de la formación continua sería deseable propiciar una mayor implicación de las empresas en el reciclaje de sus trabajadores, exigencia que está en consonancia con los desafíos a los que se enfrenta una economía basada en la innovación y el conocimiento, en línea con las directrices de la UE en materia de *prolongación del aprendizaje a lo largo de la vida*.
- Por último a pesar de las tasas de inserción laboral conseguidas por los alumnos que siguen actividades formativas de formación profesional reglada, sería conveniente seguir avanzando en la adecuación progresiva de la oferta a las necesidades del mercado de trabajo.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre el apoyo prestado por el Fondo Social Europeo a la Estrategia Europea de Empleo*, COM (2001) 16 final.
- (2003): *Educación y formación 2010. Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa*, COM (2003) 685 final.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002): *Taking stock of five years of the EES*, COM(2002) 416 final.
- (2003): *Employment policies in the EU and in the Member States. Joint Report 2002*, Directorate General for employment and Social Affairs.
- (2003): *A European initiative for growth. Investing in networks and knowledge for growth and employment*, COM (2003) 579 final.
- (2004): *Draft Joint Employment Report 2003/2004*, COM (2004) 24 final/2.
- (2004): *Delivering Lisbon. Reforms for the Enlarged Union*, COM (2004) 29.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): «Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros», *Diario Oficial de la Unión Europea* de 5 de agosto de 2003.
- GPI CONSULTORES (2003): *Guía metodológica de la evaluación intermedia de las actuaciones cofinanciadas por el FSE en los Programas Operativos Integrados 2000/2006 de las regiones españolas del objetivo*, Mimeo.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2003): *Plan Nacional de Empleo*, <http://www.mtas.es>
- QUASAR SA (2003): *Guía metodológica para la evaluación de los Programas Operativos 2000-2006*, Mimeo.
- SÁEZ, F. (2002): «Capital humano, innovación y empleo. Su adecuación al caso español», *Economía Industrial*, núm. 348, pp. 67-76.
- SANTOS RUESGA, PÉREZ ORTIZ y SILVA BICHARA (2003): «Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo», *Augusto Plató*, núm. 3.
- TUGORES, M. y ALBA, A. (2002): «Estudio macroeconómico sobre formación continua en España. 1992-2002», *Economía Industrial*, núm. 348, pp. 77-94.