



**LA ARTICULACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS EUROPEAS
DE EMPLEO Y DE INCLUSIÓN SOCIAL:**

¿UN MATRIMONIO VIRTUAL O VIRTUOSO?

Ficha Técnica

Título:

La articulación de las estrategias europeas de empleo y de inclusión social: ¿Un matrimonio virtual ou virtuoso?

Edición

*Projecto Bridges for Inclusion
REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
P - 4200-218 Porto - Portugal
Tel: +351.22.5420800
Fax: +351.22.5403250
E-mail: geral@reapn.org
www.bridgesforinclusion.reapn.org*

Autor:

Jordi Estivill

Fecha de edición:

Junio 2008

Nota:

Esta publicación refleja la opinión de su autor e la Comisión Europea no podrá ser responsabilizada por la utilización de la información aquí contenida.



“Bridges for Inclusion” es co-financiado pela Comissão Europeia (European Community Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS 2007-2013)

Índice

Introducción	4
1. Unas primeras preguntas para empezar	5
2. Un itinerario zigzagueante	6
2.1. Un solo partenaire laboral en la prehistoria	6
2.2. Nacimiento y crecimiento del nuevo Partenaire: los programas europeos de lucha contra la pobreza ---	9
2.3. Unos años fructíferos. 1989-1994	13
2.4. 1997: Los inicios más formales de la historia de la pareja	20
2.5. Los antecedentes de las empresas sociales y el Programa Tercer Sistema y Empleo de 1997	26
2.6. Lisboa 2000. Una inflexión esperanzada	33
2.7. La revisión de la estrategia de Lisboa	40
2.8. La Estrategia de Lisboa Renovada. La creciente invisibilidad de la pobreza y la exclusión	43
3. Algunas pistas interrogativas para terminar	48
4. Cuadro sinóptico y cronológico	51
5. Propuesta de esquema para los informes nacionales	53

Introducción

Este documento responde al proyecto que REAPN presentó a la convocatoria sobre “Mutual learning on social inclusion and social protection” del Programa Europeo para el Empleo y la Solidaridad Social 2007-2013-PROGRESS y que fue aprobado por la Dirección General Empleo, Asuntos Sociales y Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

En este proyecto, cuyo significativo título es “Puentes”, se especifica que su principal objetivo es el de identificar precisamente cuáles pueden ser estos puentes entre las estrategias de empleo y de inclusión. Para ello, el proyecto se propone en primer lugar, hacer un panorama de la articulación de estas estrategias a nivel europeo, en segundo lugar, desarrollar este panorama en los seis países y en tercer lugar, verificar cómo ellas se proyectan sobre tres o cuatro experiencias de la economía social a escala local.

Este trabajo quiere cubrir el primer objetivo y debe desembocar en un esquema que pueda servir para la elaboración de estos seis informes nacionales y en unas orientaciones sobre cómo superar las dificultades y los déficits constatados en esta articulación para intentar mejorarla.

Para desarrollar estas cuestiones, este documento empieza por plantear un conjunto de preguntas que pueden servir de marco referencial. El segundo capítulo explica la historia de las estrategias europeas de empleo y de inclusión social, intentando analizar los puntos de encuentro y de desencuentro que se han producido. La cumbre de Lisboa 2000 puede ser presentada como un punto de inflexión de este itinerario zigzagueante, que de todos modos tiene unos antecedentes que hay que tener muy en cuenta. Después de esta cumbre un conjunto de decisiones han remodelado hasta nuestros días, aquellas estrategias. Se ha intentado mostrar cómo esta historia está atravesada por un conjunto de debates en los cuales se han utilizado conceptos y argumentos que han ido evolucionando, así como el posicionamiento de los diferentes actores.

No todas las políticas de empleo conducen a la inclusión social y al revés. Pero en nuestra sociedad, una gran parte de los procesos de inclusión pasan por tener trabajo, por las relaciones que se crean, por el estatuto que se obtiene y por la remuneración que supone. Al mismo tiempo, es el conjunto de la sociedad y de la economía las que pueden ser más o menos inclusivas. El sistema escolar, sanitario, la vivienda, el ocio y la cultura son otros componentes que ayudan o obstaculizan esta inclusión social. En este trabajo no se va a tratar de ellos.

De acuerdo con los objetivos de Bridges, se dedica una mayor atención a la economía social y más en particular a las empresas sociales. También hay que señalar que estas no agotan al conjunto de la economía social. Son solo uno de sus vectores más dinámicos. Se trata de empresas que insertan a personas procedentes de la pobreza, la exclusión y el paro, que venden sus productos y servicios al mercado privado y público, que no tienen ánimo lucrativo, ni remuneran al capital, pero que buscan resultados económicos que aseguren su sostenibilidad. No sin contradicciones, acostumbran a poner el acento en la participación de sus miembros, se enraízan en sus territorios y contribuyen a

su desarrollo, a menudo defienden el medio ambiente y el patrimonio cultural,, crean trabajo y llevan a cabo una capacitación e inserción que van mas allá de lo laboral. Casi siempre son las receptoras de las políticas y medidas publicas de empleo y de inclusión y por lo tanto constituyen un espacio de experimentación privilegiado para reflexionar sobre su articulación.

Por ultimo, se presentan unas pistas para que puedan servir de reflexión interrogativa y orientadora de una discusión colectiva. Se tiene la esperanza de que todo ello pueda ser útil para futuros encuentros entre las estrategias europeas de empleo e inclusión social.

Esta es una segunda versión que ha sido sometida al debate con los diversos partenaires que participan en BRIDGES. Una primera ocasión para este debate tuvo lugar en los encuentros de Bruselas, a inicios del mes de Abril de 2008. Después, se abrió un proceso de discusión en la que se recibieron comentarios de la mayoría de los que participan en BRIDGES, que ha permitido profundizar y enriquecer este texto. También cabe pensar que los informes de cada país permitirán matizar algunos aspectos y sobretodo ver en que medida las cuestiones que aquí se plantean a nivel europeo se traducen e influncian sus respectivos desafíos, debates y estrategias. Por fin, la verificación de la experimentación local puede ofrecer una reflexión de contraste, que sin duda incrementará el conocimiento y la comparación transnacional.

1. Unas primeras preguntas para empezar

Así pues, el objetivo de este trabajo es el de presentar un panorama evolutivo de la articulación de las políticas sociales y laborales europeas y mas específicamente sobre los puentes entre las estrategias de empleo y de inclusión social. En realidad se trata de reflexionar sobre la historia de un emparejamiento. ¿Como, cuando y donde ambas se encontraron por primera vez?, Que les llevo a estar bien juntos?, Sus encuentros fueron fortuitos y esporádicos o por el contrario han sido duraderos?, Porque han tenido épocas de alejamiento y periodos de acercamiento y que sentido tienen sus reencuentros?, De que manera han vivido su complementariedad, su paralelismo, y sus desavenencias?, Hasta que punto su emparejamiento ha producido frutos positivos o ha tenido efectos perversos?

Cada vez más se utiliza la idea de los círculos virtuosos que crean las condiciones para salir de la pobreza. En este trabajo, se trata de interrogarse hasta que punto la articulación entre las estrategias europeas de empleo y las de inclusión social tienen consecuencias positivas para los parados y los excluidos. O en el sentido contrario, la pregunta podría ser formulada así: quien queda excluido de las medidas de inclusión sociolaboral?, ¿ Sus encuentros han sido virtuales o virtuosos?.

La segunda pregunta concierne la historia de la pareja. Coordinar, integrar, compactar, articular estrategias no es una tarea fácil. Y como en las “mejores familias”, la disgregación y las tendencias hacia las vidas paralelas acostumbran a estar tan presentes como las que unen y congregan. La ignorancia, el silencio, la falta de dialogo son frecuentemente citadas como causas de separaciones y divorcios. Compartir decisiones y responsabilidades, el afecto, el mutuo conocimiento son factores que acostumbran a contribuir al acercamiento y a la continuidad de las relaciones. Se puede formular la

hipótesis que estas causas y factores también influyen en las relaciones entre estrategias de empleo y de inclusión social. Identificar los momentos y lugares, cuales han sido las causas y tendencias que han contribuido a los acercamientos y alejamientos y cual ha sido el comportamiento de los actores que influyen en la pareja podrían ser algunos interrogantes que hay que intentar responder. Los cuales pueden plantearse alrededor de una prehistoria que empieza en 1957, parece que se acelera de 1989 a 1994 y que se replantea en 1997, con el Tratado de Ámsterdam, la Cumbre de Luxemburgo y el Programa Comunitario Tercer Sistema y Empleo. Lisboa 2000 marca un punto de inflexión al poner el acento sobre un triángulo que integra desarrollo económico, creación de empleo y cohesión social. Hasta cierto punto, significa el inicio de otra historia de la misma pareja. Hay que hacer el seguimiento de esta otra historia que tiene altos y bajos y que se prolonga hasta nuestros días.

La tercera pregunta gira alrededor de cuales han sido las consecuencias y los impactos del emparejamiento. No se trata de hacer una evaluación sino mas modestamente ver como este ha influido horizontalmente en los actores públicos y privados que actúan a escala europea y verticalmente hacia la economía social local. ¿Cual ha sido el papel de la protección social en la relación entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen?, ¿La creciente presión hacia las medidas activas significa cambios en los mecanismos y procesos de la inserción laboral y social?, ¿que ínter influencias se han dado entre planes nacionales de inclusión y de empleo?, ¿los actuales Planes de Reforma suponen una integración de los objetivos de mayor y mejor empleo y menor pobreza y exclusión?, ¿ como las diferentes familias de la economía social y de los otros actores sindicales y empresariales han contribuido y se han visto condicionados por estas estrategias?.

2. Un itinerario zigzagueante

En este capítulo se examina el largo itinerario de las relaciones entre estrategias europeas de inclusión y de empleo que empieza con el Tratado de Roma de 1957 y termina en nuestros días. No es una historia lineal y rectilínea sino que más bien es sinuosa y zigzaguea a lo largo de estos años. Tampoco es necesariamente acumulativa. Hay momentos en los que se acelera, otros en los que se ralentiza y parece adormecerse. Hasta cierto punto, las políticas laborales y sociales europeas discurren ignorándose a veces, paralelamente en otras ocasiones, encontrándose en las de más allá,... en ciertas esquinas favorables.

2.1 Un solo partenaire laboral en la prehistoria¹

El Tratado de Roma contenía una vaporosa declaración en favor del progreso social y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y dos series de artículos. La primera concernía la libre circulación de los trabajadores (artículos 48 a 51) y la segunda denominada política social (artículos 117 a 128) se limitaba a la recalificación de los trabajadores mediante la creación del Fondo Social Europeo. Siguiendo los mecanismos de concertación tripartita de la época, el Fondo es gestionado y continua siéndolo, por un Comité en el que

¹ Una parte de esta prehistoria se basa en Estivill J. (1998). Las Políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio. Rev. Derecho Social Internacional y Comunitario n. 32. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid

participan la Comisión Europea, las organizaciones sindicales y empresariales. Contrariamente a su nombre, no se constituye como la base de la política social europea sino que va a jugar un papel importante en su política laboral y no es hasta los años noventa que incluye el objetivo de luchar contra la exclusión del mercado de trabajo.

Entre las dos series de artículos había una diferencia fundamental, ya que los primeros estaban sometidos al proceso de toma de decisiones comunitarias de la época, mientras que los segundos, es decir, las disposiciones sobre el empleo, las condiciones de trabajo, la formación profesional y la Seguridad Social, solo preveían la colaboración entre los Estados Miembro, y a la Comisión Europea tan solo se le otorgaba la función de promover estudios e informes y la organización de las consultas (artículo 118).

Así pues, ya desde los inicios se establecía una regla de juego limitadora y no exenta de ambigüedades. La libre circulación de personas, bienes y capitales podía ser un asunto comunitario para crear un gran mercado, el resto pertenecía a la soberanía de los estados. Estos han defendido celosamente y continúan haciéndolo, esta soberanía.

Cabe recordar que las primeras decisiones sociales europeas tenían un carácter compensatorio ante la reconversión que la siderurgia francesa tuvo que realizar como resultado de la negociación con el resto de los seis países (especialmente Alemania) que por aquel entonces constituían la Comunidad Económica Europea. De este modo, la segunda lección que se puede extraer de este dubitativo nacimiento, es que estas decisiones venían originadas por las consecuencias negativas y hasta cierto punto, residuales de medidas industriales europeas en el mercado de trabajo de unas zonas de un determinado país. Ello lleva a la tercera lección. Los padres de la patria europea, acertados en suponer que la creación de un gran mercado eliminaba gran parte de las causas de los históricos enfrentamientos belicosos y ponía las condiciones para el crecimiento económico, creían firmemente que este comportaba una mejora de las condiciones de vida. Para ellos, el edificio europeo debía construirse sobre unos cimientos económicos que permitieran levantar las paredes del entendimiento político. El resto se encontraba en el desván. La política social no entraba en las agendas europeas de la época. En estas circunstancias, la pareja no podía constituirse al faltar uno de los "partenaires".

Esta concepción dominante en el plano europeo hasta la década de los sesenta y en buena medida, hasta nuestros días, se ha enfrentado con otras posiciones que defienden que: 1) el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la mejora del bienestar social, 2) que la integración monetaria, mercantil, financiera no provoca necesariamente una aproximación de la protección social y 3) que las decisiones de política económica a escala europea también generan desigualdades y exclusiones de personas, grupos sociales, generaciones y territorios. Pero este debate ha permanecido abierto. Por ello, las estrategias europeas sociolaborales han oscilado entre políticas subsidiarias y compensatorias, entre la armonización y la convergencia, entre la función de estímulo y la intervención más decidida, entre la presión de los estados y la legitimación de las instancias supra y subestatales.

Hasta 1974 no hubo grandes modificaciones. Sobre un trasfondo de crecimiento económico calificado como los treinta años gloriosos, con un aumento moderado de población, de su esperanza de vida y disminución del tiempo de vida activa, crecimiento de la escolarización obligatoria, entrada progresiva de las mujeres en el trabajo remunerado, pero sobretodo un desarrollo de la protección social y del mercado de trabajo con unos bajos índices de paro (Benelux, Alemania, Francia) y que solo eran mas elevados en ciertas regiones y muy especialmente en el mezzogiorno Italiano, y una pobreza relativamente marginal de la que se ocupaba la beneficencia publica y privada nacional y local, no había razones de peso para plantear una fuerte intervención supraestatal.

De 1961 a 1972, el Fondo Social cubría las demandas provenientes mayoritariamente del gobierno Italiano para la reinstalación de sus emigrantes y de Alemania para la reeducación profesional de los accidentados en el trabajo. En la conferencia de la Haya de 1969 y en la de Paris de 1972 empezó a reconocerse que la armonización del mercado de trabajo y de las políticas de empleo estatales no eran tan automáticas y que el funcionamiento del Fondo Social tenía fuertes inconvenientes. Uno porque su capacidad de intervención dependía de la importancia de los dispositivos y medios financieros de los estados miembros y favorecía más a unos que a otros. Todas las demandas de los estados eran aceptadas. Dos porque no existía una estrategia general y al funcionar como un mecanismo de compensación y sobre la base de operaciones elegibles no se producía una alimentación del presupuesto comunitario y una concentración de las ayudas. Y tres, porque su carácter retroactivo no le permitía afrontar el paro provocado por las reconversiones industriales y los rápidos cambios tecnológicos y aun menos anticiparse a ellos².

Por estas razones, en la reforma del Fondo de 1971 se modificó su funcionamiento y objetivos. El Fondo pasó entonces a ayudar a la formación profesional, al acceso a los puestos de trabajo, a la promoción del empleo y a facilitar el desplazamiento de los trabajadores. A la libre circulación de los trabajadores, se habían dedicado varias directivas y reglamentos de los años sesenta. Pero lo más importante, es que el Consejo puede pasar a ampliar la intervención del Fondo. Es lo que decide llevar a cabo hasta 1983, año en que tiene lugar una nueva reforma, abriéndolo a la agricultura, el sector textil y la construcción así como a colectivos específicos tales como los trabajadores emigrantes, los disminuidos, las mujeres, los parados y los jóvenes menores de 25 años en búsqueda de empleo.

En la base de estas ampliaciones³ que también eran presupuestarias, estaba la necesidad de afrontar las consecuencias del choque petrolífero de inicios de los setenta. El cual sacude fuertemente los fundamentos del panorama socioeconómico europeo al degradar el mercado de trabajo, limitar la expansión de los estados del bienestar y acelerar las rupturas de los lazos primarios y hacer emerger lo que algunos autores llaman, unos años mas tarde, la nueva pobreza⁴ y otros la exclusión social.

² Hatt, Ph., (1991). Trente ans d'intervention du F.S.E. en Le fonds Social Européen. Commission des Communautés Européennes. Rev. Europe Sociale n:2 .Luxembourg.(Pags. 80 y 81)

³ European Communities (2007). European Social Fund. 50 years investing in people. Luxembourg.

⁴ Ver Candel, F. (1988). La nueva pobreza. Barcelona. Ed. 62 ; Room, G.(1990).New poverty in the European Community.Sant Martin Press. Londres; Saraceno, C. (1990).Nuova povertà o nuovi rischi di povertà en Negri,

2.2 Nacimiento y crecimiento del nuevo Partenaire: los programas europeos de lucha contra la pobreza.

No es un azar que el primer esbozo de política social desde el ámbito europeo nazca por decisión del Consejo del 21 de junio de 1974 con el Programa Comunitario de Acción Social. Este contempla una veintena de medidas alrededor de tres ejes de intervención que son: la realización del pleno y del mejor empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, permitiendo su igualación en el progreso y la participación de los actores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida empresarial. En este programa se reconoce por primera vez, que no puede desarrollarse una política social exclusiva de cada estado en una Europa en vías de integración y se intenta incorporar algunos contenidos sociales, muy centrados en el trabajo. Se trata de una primera ocasión perdida para el encuentro de las estrategias europeas de empleo y de inclusión social, puesto que las segundas casi no habían nacido y además las intenciones del programa van a quedar en el aire y no es hasta 1984 que el Consejo volverá a definir un nuevo programa⁵ de acción social.

Ello no es obstáculo para que un año más tarde de este etéreo programa, se ponga en marcha el **Primer Programa Europeo de lucha contra la pobreza**. En su inicio, en 1975, puesto que va a durar hasta 1979, el Consejo adopta la clásica definición: “se consideran pobres aquellas personas que disponen de ingresos inferiores a la mitad de la mediana de los ingresos per capita del país en el que viven”. Según esta definición se encontraban en esta situación el 12,6 % del total de la población. También, se financian un conjunto de pequeños proyectos piloto y se generan informes de los países que ya integran la Comunidad, puesto que han entrado Irlanda, Gran Bretaña y Dinamarca. En dichos informes que definen y caracterizan las situaciones de empobrecimiento⁶, se empieza a establecer una conexión directa entre la degradación del mercado de trabajo y la pobreza. Pero que existiera esta conexión no quería decir que las instancias europeas debían ocuparse de ello.

Cinco años más tarde de la finalización del primero y gracias a la presión de la Presidencia Irlandesa, empieza el **Segundo Programa Europeo** que se extiende de 1985 a 1989. En el mes de Diciembre de 1984, el Consejo adopta una segunda definición de pobreza, por la que: “son pobres aquellas personas, grupos y familias cuyos recursos materiales, sociales y culturales son tan escasos que se ven excluidos de las formas de vida minimamente aceptables en el estado miembro en el que viven”. Las dos definiciones, tan útiles o criticables como otras, ponen el acento en la escasez, en la relatividad y la segunda sugiere el carácter pluridimensional de la pobreza e incluye la noción de exclusión social.

En el Segundo Programa, se afirma el carácter estructural de los procesos de empobrecimiento. Este programa promueve 91 proyectos que se focalizan alrededor de ocho tipos de grupos diana en una perspectiva de acción-investigación. Cada país tiene un evaluador y cada grupo diana un

(Ed.) Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale. .Milano. F.Angeli; Paugam, S.(1991). La desqualification sociale.Essai sur la nouvelle pauvreté. Paris.P.U.F.

⁵ Lénouir, D. (1994). L'Europe sociale. La Découverte. Paris. (Pág. 84)

⁶ Comisión Europea (1981). Rapport final de la Comisión au Conseil du premier programme de projets et études pour combatre la pauvreté. Bruxelles.

coordinador. Todos ellos se reúnen en una "clearing house" que hace funciones de gestión, información y documentación. Las actividades transnacionales adquieren un papel relevante. También se llevan a cabo algunos estudios comparativos que ayudan a medir y aplicar las anteriores definiciones y otras que se debatían, como inseguridad de existencia, marginalización, nueva pobreza, etc....

En el informe final⁷ de la coordinación general del programa se insiste en que los síntomas y los vectores creadores de pobreza están ligados a la no accesibilidad y a la debilidad y pérdida de actividades económicas (trabajo, empleo) y que a ello contribuyen las tendencias restrictivas de las medidas de protección social. Pero quizás donde la explicación de la relación entre el mercado de trabajo y los colectivos pobres avanza más, es en dos de los grupos diana: el de los parados de larga duración y el de las poblaciones y colectividades marginalizadas.

Con respecto al primero de ellos, el informe final⁸ de este grupo empieza por criticar la visión de un paro coyuntural, secundario y debido a causas individuales, para caracterizar al de larga duración como producto de las políticas nacionales y europeas de reconversión industrial y de la introducción de las nuevas tecnologías. Frente a los 16 millones de parados de 1986 las medidas formativas que el Fondo Social Europeo promueve aparecen como insuficientes y a menudo inadecuadas puesto que lo que se necesita es creación de empleo. La pérdida involuntaria e inesperada de este conduce, en un sistema donde el mercado de trabajo es la principal fuente de poder económico, a una pobreza de múltiples dimensiones y a una degradación en espiral (pérdida de la vivienda, disminución del consumo, desestructuración familiar, endeudamiento y aislamiento, disminución de la autoestima y del estatus social,...). Ello es aun más flagrante en los países del Sur de Europa, en los que sus débiles sistemas de protección social y la inexistencia de las rentas mínimas agudizan estas situaciones. Frente a las cuales, los catorce proyectos de este grupo, proponen el desarrollo de las capacidades de los parados con el trabajo social, el sostén a la auto organización y la presión hacia las autoridades públicas locales y nacionales, el trabajo en red con otros actores y la participación en actividades económicas (cooperativas) y sociales. Se señala también la necesidad de una coordinación del conjunto de medidas que se toman a escala europea, nacional y local.

Con respecto a las poblaciones y colectividades marginalizadas, el informe final⁹ de este grupo, que parte de la constatación de una institucionalización de la demanda a través de la codificación de la oferta, intenta encontrar modos de acción integrados e innovadores. Estos implican una relectura de la diversidad del mundo marginal, un acompañamiento que no cree dependencia y control sino su creciente autonomía, que permita un acceso a los derechos y la aplicación de estrategias de inserción por el trabajo. De ellas, se distingue el trabajo en el seno de la comunidad, el trabajo protegido, el trabajo en el mercado secundario y el trabajo que se lleva a cabo en las cooperativas sociales y en otras formas de inserción socioeconómica.

⁷ Hiernaux, J.P. (1989). Luchar contra la pobreza en Europa. Acervos y perspectivas de la confrontación de las experiencias de terreno. Comisión Europea. Bruselas.

⁸ Ver la síntesis en Papantonios, A. (1992) Chômage et pauvreté. L'expérience de quatorze projets. Rev. Service Social dans le Monde n°1-2. Mons. (pags. 19 a 30).

⁹ Ver la síntesis de Marques Balsa, C y Giuglia, S. (1992) Populations et collectivités marginalisées. Rev. Service Social dans le Monde n°1-2. Mons. (pags. 51 a 63).

Es importante constatar como en el marco de este segundo programa se produce una primera reflexión transnacional a partir de proyectos experimentales organizados por colectivos que ponen en relación a parados y colectivos marginalizados con estrategias y acciones sociolaborales.

En el **Tercer Programa Europeo**, que se extiende de 1989 a 1994, el tratamiento por colectivos, a los que dedica solo una docena de proyectos llamados innovadores, pierde protagonismo en favor de 42 proyectos territoriales de mayor envergadura. Estos deben aplicar los principios de integralidad, partenariado y participación. A medida que el programa avanza utiliza cada vez más el concepto de exclusión¹⁰, que, nacido en Francia, va extendiéndose hacia otros países y cuyo contrario estricto es inclusión que será de uso más frecuente una década más tarde. En aquellos años más bien domina el panorama el término de inserción, que en las lenguas latinas tiene distinto significado que el de integración. Distinción que tiene otro uso en el Inglés, lo que lleva a utilizar en esta lengua el término de integración.

Precisamente a la inserción por lo económico, terminología más utilizada en Francia, se dedica un grupo de trabajo de este tercer programa en el que participan, sobretodo, proyectos y expertos del área latina. En este grupo se comparte con el resto del programa la perspectiva de una pobreza estructural, pluridimensional y acumulativa. Frente a la cual se defiende la coordinación de las diferentes políticas sociales y económicas y de las sectoriales (empleo, educación, vivienda, salud, servicios sociales,..) y la integralidad de las acciones territoriales. Apoyándose en la Resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales reunidos en el seno del Consejo de 29 de Septiembre de 1989¹¹ en la que por primera vez se introduce la noción de exclusión social, el grupo de trabajo insiste sobre la inserción socioeconómica. Varios proyectos del Programa llamado Pobreza 3 (Amberes, Perama, Argypolis, Limerik, Girona, Alto Belice, Utrecht, Almeida) actúan en esta dirección. Lo hacen más convencionalmente trabajando con las agencias locales de empleo o intentando convencer al mundo empresarial local o situando los esfuerzos de inserción en planes de desarrollo local y urbano o promoviendo empresas sociales o creando redes partenariales donde participan las administraciones locales, las organizaciones sindicales y empresariales, las delegaciones locales de las agencias estatales y regionales (de empleo, de servicios sociales, de planeamiento territorial,...) y el mundo asociativo. El ejemplo del proyecto de Girona¹² en España, es especialmente significativo de esta última opción.

Siguiendo el modelo de Roubaix en Francia, en un insólito proceso de transferibilidad, el dispositivo parterial de Girona consigue superar las inadecuadas medidas asistenciales anteriores. En poco más de un año, crea una bolsa común con personas excluidas y paradas, conecta a 140 empresas, coloca 151 personas en lugares productivos no cualificados, la mayoría con contratos indefinidos que se mantienen un año después. Las claves de los buenos resultados son: el conocimiento del mercado de trabajo local y la adaptación a sus necesidades, la dinámica parterial con la implicación de las autoridades locales, la formulación de un itinerario de inserción desde la

¹⁰ Estivill, J. (2003). Panorama internacional sobre la exclusión social. Conceptos y estrategias. STEP-OIT. Ginebra.

¹¹ Resolución del Consejo y de los ministros de Asuntos Sociales concerniendo la lucha contra la exclusión social. (J.O.C.E..n. 277 de 31.10.1989).

¹² Ajuntament de Girona (1994) El dispositivo de inserción económica de Onyar Est. Girona. (205 pag.).

formación y motivación inicial hasta el seguimiento en la empresa, una vez encontrado el trabajo. Esta estrategia de los itinerarios de inserción tendrá un amplio eco posterior en muchos programas y experiencias europeos.

En uno de los documentos más estimulantes de la Comisión de aquellos años¹³ se señala que, además de los cambios demográficos y las transformaciones familiares, es la degradación del mercado de trabajo una de las causas principales de la exclusión y por lo tanto dedica un amplio espacio a las medidas de integración. De las que destacan : las aportaciones de la acción local, el dialogo entre todos los actores incluyendo a la economía social, la convergencia de la protección social, la afirmación de los derechos, la contribución de los fondos estructurales y la articulación de las políticas económicas y sociales. Se afirma muy claramente en este texto el carácter estructural y pluridimensional de la pobreza y la exclusión social. Lo que constituye la tela de fondo de la necesidad de tender puentes entre las estrategias que quieren afrontarlas.

En el balance de Pobreza 3¹⁴ son significativos dos capítulos que conciernen a los puentes entre las estrategias de inserción laboral y la lucha contra la exclusión. En el primero, se reconoce la falta de sinergia entre los proyectos de Pobreza 3 y los que ya estaban financiando los recién creados programas INTEGRA y NOW del Fondo Social. Aun cuando estos tuvieran como objetivos la cohesión económica y social y especialmente el combate a la discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo, en el segundo de ellos. Ni a escala europea, ni a escala nacional funcionó la cooperación entre ellos. Reglas, lógica y plazos lo dificultaron y las pocas interacciones a nivel local, un 40% de proyectos de pobreza 3 promovieron al otro tipo de proyectos, no lograron que sus lecciones subieran hacia arriba. Estos son los argumentos para explicar los desencuentros¹⁵. Quizás por ello, en la revisión de los reglamentos de los Fondos Estructurales de 1994 se incluyó en el objetivo 3, no solo su utilización en el combate contra el paro de larga duración sino aquellas medidas que tratasen de “facilitar la integración de los que están amenazados por la exclusión del mercado de trabajo”. Pero la inclusión de este objetivo no supuso una modificación substantiva del Fondo Social, ni muchos puentes tendidos de articulación concreta.

En cambio, el segundo capítulo del balance dedicado al desarrollo de la integración permite ser mas optimista. En el, se muestra como el desarrollo local puede contribuir a las practicas de inserción laboral y de inclusión social. Algunos de los proyectos de Pobreza 3 de Italia, Francia, Dinamarca, Bélgica, Irlanda y España así lo demuestran. En la medida en que crean Agencias de Desarrollo Local, movilizan a los actores locales, utilizan recursos inexplorados, hacen emerger necesidades no atendidas y van más allá de los procesos tradicionales de formación profesional y reglada. En este sentido, el informe hace una critica a las ventajas fiscales, los créditos con bajos intereses y las ayudas financieras a las empresas comerciales y afirma el papel creciente de las empresas sociales, se llamen “Community business” en Gran Bretaña e

¹³ Communication de la comisión (1992). Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'integration. Bruxelles.

¹⁴ Conroy, P. (1994). Bilan et evaluation. Document de Synthèse. GEIE. Lille.

¹⁵ Para una explicación mas detallada de estos desencuentros ver el balance que hace la propia Comisión de Pobreza 3. Comisión Europea. (1995). Informe final sobre la aplicación del Programa Comunitario para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos. Pobreza 3. Bruselas. 27.03.1995. COM (95). (Pág. 60 y 61).

Irlanda, “Entreprises d’Insertion y Regies de Quartier” en Francia, “Entreprises de Formation par le Travail y Actions Intégrés de Développement” en Bélgica, Cooperativas Sociales en Italia y España.

Así pues, Pobreza 3, desde la experimentación territorial, perspectiva diferente de la de “Pobreza 2” que actuaba por colectivos¹⁶, aportó un conjunto de lecciones útiles para la articulación entre estrategias de inserción laboral y lucha contra la exclusión especialmente a través del desarrollo local y de una de las expresiones de la economía social. Al poner el acento en el concepto de exclusión social genera, al mismo tiempo, un mayor interés por la integración y la inserción más integrales. A pesar de sus esfuerzos ni pobreza 2 ni pobreza 3 movilizaron de forma importante, a los sindicatos y a las organizaciones empresariales. Lo que no quiere decir que no estuvieran presentes en algunos seminarios transnacionales y en algunos proyectos y que al final de pobreza 3 se empezase a discutir la responsabilidad social de las empresas. Perspectiva, que después haría un largo trecho hasta llegar a nuestros días.

Los años que van de 1989 a 1994 fueron fructíferos, no solo por lo que se ha visto, sino porque fueron tomadas otras decisiones importantes a escala Comunitaria.

2.3 Unos años fructíferos. 1989-1994

Si bien hay periodos en los que las aguas de las políticas sociales y laborales europeas parecen estancarse, hay otros en los que se aceleran. No es arriesgado sostener que este es el caso de finales de los ochenta y principios de los noventa. La firma del Acta Única Europea en 1986 y su entrada en vigor en 1987 es el marco en el que se va a producir esta aceleración. En dicha Acta se afirma la voluntad de dar una mayor cohesión económica y social, se extienden las competencias de la Comunidad permitiendo que determinadas decisiones, directivas, sean adoptadas por mayoría cualificada y no por unanimidad como hasta entonces, se da mayor relieve al Parlamento y al Comité Económico y Social, se apoya el dialogo social. También, con la reforma de 1988, se refuerzan los Fondos Estructurales, FEOGA (agrícola), FEDER (regional) y FSE (laboral).

En el marco del Fondo estructural FEOGA, se crea en 1991 el programa LEADER destinado al desarrollo rural que se extiende hasta 1994. Desde este año a 1999 se desarrolla el llamado LEADER II y desde 2000 a 2006 el LEADER+. A lo largo de estos años, han sido los Grupos de Acción Local, los que han promocionado estrategias de creación de empleo, mantenimiento de la población, creación de equipamientos y mejora de la producción agrícola.

También en el marco del FSE y a partir de las modificaciones de 1993, se crean para el periodo 1994-1999, dos nuevas iniciativas: EMPLEO y ADAPT. La primera, tiene como objetivo contribuir al desarrollo de los recursos humanos y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Dotado de un presupuesto de 1914 millones de euros se desglosa en Now destinado a las mujeres, Horizon en favor de las personas discapacitadas, Youthstart para los jóvenes y Integra que abarca a los grupos desfavorecidos. La segunda dotada

¹⁶ Para un balance mas completo de estos programas ver Estivill,J.,Aires,S. (2007). From lisbon to lisbon. Back to the future. Porto. REAPN.

de 1650 millones debe promover la adaptación de la mano de obra a los cambios empresariales. Cada uno de estos programas funciona autónomamente y no hay puentes entre los proyectos promovidos por Adapt e Integra, por ejemplo.

El nuevo ímpetu¹⁷ que preside en estos años, venía dado por la pérdida del empuje inicial del Reaganismo y de su versión fuerte europea, el Thatcherismo, por la caída del muro de Berlín, por la entrada de Portugal y España en 1986 que aportaban dosis renovadas de “europeísmo”, por el buen entendimiento del eje franco alemán, por la afirmación en la Europa periférica de las opciones de centro izquierda. Los sindicatos derrotados en Gran Bretaña, se coordinaban mejor en la CES (Confederación Europea de Sindicatos) que desde 1985 había empezado en Val-Duchesse el diálogo bipartito con las organizaciones patronales (UNICE) a nivel europeo. Las cuales estaban lejos de los duros conflictos de la reconversión industrial de los años setenta. El movimiento asociativo, que hasta entonces había tenido una escasa presencia a escala europea¹⁸ empezaba a coordinarse a este nivel. La relación de fuerzas en el Parlamento también era favorable y bastantes iniciativas lanzadas por la Comisión fueron firmemente apoyadas por este y posteriormente aprobadas por el Consejo.

El Acta Única supuso un interesante debate sobre la dimensión social del mercado interior¹⁹. Algunos dirigentes europeos temían que la libre competencia generaría una rebaja hacia abajo de las disposiciones sociales, especialmente en la reglamentación del trabajo y un dumping social interno que podía favorecer la entrada de tres países (Grecia en 1981, España y Portugal en 1986) con menores niveles de protección social.

Desde esta perspectiva toma sentido la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales adoptada en la cumbre de Estrasburgo por el Consejo de 8 y 9 de Diciembre de 1989. En el origen estaba la idea de tener un zócalo común de derechos que fuera una garantía de mínimos por debajo de los cuales no se pudiera bajar. Si este texto hubiera tenido fuerza jurídica hubiera permitido a la corte de justicia promover una jurisprudencia social más avanzada. Pero la oposición del gobierno inglés fue frontal y la tentativa quedó limitada a una declaración de los jefes de estado, sin consecuencias jurídicas, sobre los derechos de los trabajadores (libre circulación, empleo, justa remuneración, mejora de condiciones de vida y de trabajo, igualdad de remuneración, libertad de asociación y de negociación colectiva, y de información, consulta y participación).

La Carta fue un paso adelante... sobretodo, para los trabajadores. Pero, ¿y para el resto, para los que no son asalariados? .El riesgo²⁰ de avanzar mucho en esta dirección de protección a los que tienen trabajo, es la de cristalizar las separaciones entre:

¹⁷ Quintín, O., Favarel-Davas, B. (1999) L'Europe sociale. Enjeux et réalités. Documentation Française. Paris.

¹⁸ Fue a finales del Segundo Programa Europeo que empiezan a ponerse las bases de algunas redes que luego desembocan en la creación de EAPN en 1989. Ver las ponencias del Congreso de Galway bajo presidencia Irlandesa de 1990 para un panorama de la situación de aquellos años. Irish Presidency (1990) Partners in progress. Galway.

¹⁹ Venturini, P., (1988) Un espace social européen à l'horizon 1992. CCE. Bruxelles y Parlement européen. La dimension sociale du marché intérieur. Résolution du 15 Mars 1989. Para ver la posición de la UNICE ver UNICE. La dimension sociale du marché intérieur. Bruxelles. 30 novembre 1988.

²⁰ La confederación Europea de Sindicatos ha advertido de este riesgo. Ver CES (1994). Engagement de la CES dans la lutte contre l'exclusion sociale. Pour une Europe sans exclus. Bruxelles.

- ✓ los que tienen empleo y protección social,
- ✓ los que tienen trabajo pero no tienen protección (sector informal, trabajo precario,..),
- ✓ los que tienen protección y no tienen trabajo (jubilados, discapacitados, parados...),
- ✓ y por fin, los excluidos de uno y de lo otro.

La Comisión asoció a la Carta un programa de acción²¹ con 49 medidas y 47 directivas de aplicación pero solo 16 de las 28 que eran competencia del Consejo fueron adoptadas.

Si la Carta define una lista de derechos a los que aspirar, un techo, quedaba pendiente determinar los fundamentos del edificio europeo. A ello se destina otra iniciativa de aquellos años. En efecto, se trata de la Resolución del Parlamento de 1988 que es seguida por la **Recomendación del Consejo de Ministros de 1992 sobre la introducción de las rentas mínimas**.

La curiosa denominación de la Recomendación²² es significativa de las arduas negociaciones que tuvieron lugar para conseguir su aprobación: "Criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social". Estas negociaciones provenían de las diferentes culturas sociales y de la diversidad de los sistemas de protección y del sentido de las rentas mínimas de cada país. De hecho, en aquel momento, las tenían implantadas aquellos que lo habían hecho en los florecientes años de la post guerra con una economía y mercado de trabajo expansivos y en los que la Seguridad Social cubría a la gran mayoría de la población autóctona europea desde la cuna hasta el cementerio.

En estos países (Austria Alemania, Holanda, Irlanda, Dinamarca, Gran Bretaña, Suecia, Finlandia) las rentas mínimas tenían el sentido de ser la última red de seguridad (safety net) y el de asegurar un mínimo de ingresos monetarios a la población mas pobre. Pero, a finales de la década de los ochenta, otros países van a crearlas como Luxemburgo (1986), Francia (1988) y las Comunidades del Estado Español (1989-1992) incorporando la obligación y el derecho a la inserción. Más tarde lo hace Portugal (1996) siguiendo este modelo²³. Italia solo hace una experimentación local de 1998 a 2000²⁴. Ahora bien, la introducción de la inserción supone un cambio notable con respecto al anterior modelo.

Para analizar las diferencias y similitudes entre estas dos generaciones de países se pueden tomar muchos criterios²⁵. Pero el más relevante en este caso, es el de la relación con el mercado de trabajo, dado que, por otro lado, las rentas mínimas son en todos los países uno de los instrumentos más sensibles, precisos y específicos de la lucha contra la pobreza dentro de la perspectiva de la garantía de recursos monetarios (income maintenance). En

²¹ Communication de la Comisión sur un programme d'action relatif á la mise en oeuvre de la charte des droits fondamentaux des travailleurs (COM (89) 56. 8 de noviembre 1989

²² Recomendación del Consejo (1992). Criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. Bruselas.

²³ Capucha,L., Guerreiro,M.D., (1997). Rendimento minimo garantido.:avaliação da fase experimental . Lisboa. Ministerio do Trabalho e da Solidariedade..

²⁴Benassi,D., Mingione,E.(2003). Testing the Reddito minimo d'Inserimento in the Italian Welfare system. En Standing,G.(Ed.) Minimum income Schemes in Europe. ILO. Genève.

²⁵ Para una discusión sobre la influencia del modelo beveridgiano o bismarkiano en las rentas mínimas ver Milano,S.(1989) Le revenu minnum garanti. Paris. P.U.F.

casi todos los estados europeos, se plantean como una prestación asistencial y complementaria que debería permitir superar, en la medida de lo posible, situaciones, consideradas excepcionales, de ausencia de trabajo, empobrecimiento y exclusión. Esta característica común encubre dos lógicas hasta cierto punto distintas²⁶. Para una de ellas, existe una conexión directa entre falta de rentas y de empleo. De acuerdo con ella, la persona que ha pedido esta prestación debe ser incitada y/o presionada para que encuentre un trabajo. Mientras que para la otra lógica, más ligada al concepto de exclusión social, la insuficiencia de ingresos de las personas que se encuentran en ella es un síntoma, más o menos importante, de una problemática que va más allá de la esfera económica y que exige más soluciones que solamente la búsqueda de un empleo.

Para la primera lógica, mayoritaria en los países centrales de Europa, la disponibilidad a aceptar un trabajo es una condición necesaria para obtener la prestación. Esto se traduce normalmente en que el receptor debe inscribirse obligatoriamente en las oficinas públicas de empleo. Solo algunas categorías de personas quedan dispensadas de esta obligación como lo indica la legislación austriaca y luxemburguesa donde se exime a los que no han terminado sus estudios o los que tienen niños o ancianos a su cargo. Cabe constatar que la obligación de aceptar un empleo es más rígida en algunos países, para los beneficiarios de las rentas mínimas que para los que reciben la indemnización del paro.

Además del deber de inscribirse, en este tipo de legislaciones, hay otros mecanismos que refuerzan la disponibilidad para trabajar con una mezcla de medidas incitativas, con otras represivas como la supresión o la reducción de la prestación en el caso en que el beneficiario rehúse un trabajo o una propuesta de formación. Este es el caso de Dinamarca, Finlandia y Gran Bretaña, por ejemplo.

Para la segunda lógica, el acento se pone no en una obligación unilateral del beneficiario, sino en un contrato de inserción en el que se ponen un conjunto de contrapartidas bajo la forma de actividades no ligadas directamente al empleo (familiares, sanitarias, formativas,...). Se entiende que se trata de una corresponsabilización entre el beneficiario y la sociedad, plasmada en una negociación. Esta no es igualitaria y en la realidad solo un porcentaje menor al 50% establecen este contrato. Un caso intermedio entre las dos lógicas, es el de Bélgica que ha pasado de la primera a la segunda con la reforma de 1993²⁷, al introducir un contrato obligatorio de integración social y con su jurisprudencia sobre la disposición al trabajo²⁸. El caso de Dinamarca merece ser citado porque se dirige a personas que tienen dificultades temporales y para los jóvenes de 18 a 24 años introduce la obligación, bajo la pena de perder la prestación, de aceptar los trabajos y la formación que les proponen

²⁶ Se sigue el análisis comparativo de Guibentif, P., Bouget, D. (1997) Las políticas de rendimiento mínimo en la Unión Europea. Lisboa Uniao Das Mutualidades. Este libro recoge las aportaciones a un interesante seminario europeo celebrado en Lisboa a raíz de la implantación de la renta mínima en Portugal.

²⁷ Jacques, E. (1996). L'expérience belge de revenu minimum. Comunicación presentada al Seminario Europeo sobre rentas mínimas. Lisboa. y Vranken, J. (1999). Le minimex en mutation en Belgique en Paugam, S. L'Europe face à la pauvreté. Documentation Française. Paris.

²⁸ Berger, J.M., Van Ruymbeke, M. (1990). Le prix de la dignité humaine. Union des Villes et Communes Belges. Bruxelles

los Municipios, en la perspectiva de las medidas de activación²⁹. Las cuales ya estaban implantadas en los países escandinavos desde hacia unos años.

En todos los países, el trabajo remunerado es considerado como el medio mas apropiado de inserción profesional y de autonomía monetaria. En varios esquemas de rentas mínimas se prevén ayudas para la formación escolar y profesional de los prestatarios o de sus familias. En otros, estas ayudas, bajo la forma de préstamos a devolver o no, se destinan a facilitar la formación (Holanda, Austria) o el retomar una actividad profesional (Irlanda), o el crear una propia empresa. También se recurre a incitaciones financieras para ayudar a buscar un empleo (Bélgica) y en otros casos son las instituciones públicas (Luxemburgo), las que crean trabajo asalariado i/o útil para la comunidad, para los beneficiarios de estas prestaciones.

En cualquier caso, en el marco de la protección social, las rentas mínimas abren con la recomendación europea, una posibilidad de articular estrategias de inclusión y de trabajo. Pero esta posibilidad va a quedar en el aire, salvo a una escala mas reducida³⁰. En algunos países, obligan a trabajar conjuntamente a los Ministerios de Asuntos Sociales con los del Trabajo creando por arriba comisiones interministeriales (Luxemburgo, Francia, Portugal) que a veces tienen su correspondencia a escala local con las Comisiones Locales de Inserción en algunas Comunidades del Estado Español, en Francia y Portugal. En las que, por lo menos teóricamente, los actores locales y de entre ellos, los sindicatos y los empresarios, deben colaborar con las delegaciones territoriales de las agencias estatales de empleo y de servicios sociales.

Situadas en el seno del “social welfare”, de las medidas, servicios y prestaciones sociales no contributivas a escala local, la experimentación sobre las rentas mínimas y sus relaciones con el mercado de trabajo, es analizada por un conjunto de investigaciones que hay que tener en cuenta³¹.

De todos modos, la Recomendación de 1992, va más allá de las rentas mínimas y establece el derecho individual y sin límite temporal, a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana³². La Recomendación, dentro de su relativa ambigüedad, consigue encontrar un equilibrio entre la tradición que pone el acento en la garantía de recursos y la que insiste en que esta garantía sea un trampolín hacia la integración económica y social.

Otra iniciativa va a incidir sobre el debate. La inició en 1991 una propuesta de la Comisión que fue aprobada por el Parlamento y el Comité Económico y Social y luego adoptada por el Consejo en 1992. Se trata de la **Recomendación sobre la Convergencia de los objetivos y políticas de la protección social**³³. Hasta estos años, las autoridades europeas solo habían establecido la utilidad de una coordinación de los diversos sistemas de

²⁹ Abrahamson, P. Hansen, H. (1994). Guaranteed minimum income in Denmark. .Bruxelles (report prepared for the European Commission-DG V).

³⁰ Saraceno, Ch.(Ed.) .(2004). Le dinamiche assistenziale in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà. Il Mulino. Bologna.

³¹ Ver las aportaciones de Kazepov, Sabatinelli, Eardley, Bradshaw, Heikkila, Nicaise, Milano, Standing, Euzeby, Paugam, Lelièvre, Nauze-Fichet, Ferrera, Gough, Saraceno,...

³² Clara influencia de la legislación Alemana. Ver Schulte, B. (1994). Synthèse des travaux. En L’avenir de la politique sociale européenne. Louvain. P.U.L. (Pag. 133 a 139).

³³ European Commission. Common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection. Bruxelles. 24 June 1992.

protección social³⁴. Pero el impacto del Acta única, el avance hacia un mercado único y la discusión sobre el dumping social generan argumentos en favor de una armonización/convergencia³⁵ de la protección social a nivel europeo.

Intentar armonizar significa que se van a hacer esfuerzos precisos para ir equiparando financiación, contribuciones y prestaciones fijando criterios desde el ámbito europeo. Mientras que converger es una posibilidad más ligera, menos imperativa, puesto que presupone que la creciente integración de las economías irá en el sentido de un punto de llegada común para la protección social³⁶. Esta va a ser la posición dominante en los años posteriores, debido por un lado, a los problemas de financiación y las enormes reticencias de los estados de ceder un ápice de sus competencias en este terreno y en el de su legitimación, y por el otro, a la complejidad que supone equiparar sistemas tan diversos y que remiten a los diferentes modelos que existen en Europa de "welfare state"³⁷ y de Seguridad Social, así como sus diferencias en el impacto sobre los niveles de pobreza³⁸. De hecho, el debate en los años noventa, coincidiendo con el aumento del número de beneficiarios de las rentas mínimas sobretodo debido al incremento del paro de larga duración, va a bascular hacia la diferenciación entre los sistemas de protección que destinan más dinero a las llamadas prestaciones más pasivas (paro, vejez,...), frente a los que, como los países escandinavos, aplican medidas más activas y a comparaciones con los sistemas de protección Japonés y de Estados Unidos.

Estos años fructíferos terminan en 1993/ 1994. Los cuales, merecen ser señalados por cuanto traen la mala noticia del fin de Pobreza 3 y la muerte prematura, antes de nacer, de Pobreza 4. Con ella desaparece momentáneamente la posibilidad de tener uno de los interlocutores de la pareja, aunque continúen otras iniciativas comunitarias financiadas por el Fondo Social, como URBAN que empezaba a andar³⁹. Vista desde ahora, la distancia entre el libro Verde de la política social europea⁴⁰ (1993) y el libro Blanco⁴¹(1994), es bien significativa del fin de una época marcada por el verde esperanzador y el pragmatismo, sin color, posterior. La buena noticia que llega

³⁴ Esto se refleja en el artículo 51 del Tratado de Roma y en los reglamentos de Diciembre de 1958 y de Junio y Marzo de 1972. Su preocupación era la incidencia de la protección social en la circulación de los trabajadores.

³⁵ Para una buena discusión alrededor de la convergencia de aquellos años. Chassard,Y.(1992). Pour une Convergence des politiques des Etats membres dans le domaine de la protection sociale. Rev. Droit Social. Paris

³⁶ Argumento harto discutible. Estivill,J (1998). Citoyenneté, protection sociale et insertion dans l'Europe du Sud. En AAVV. Excluant...Exclu. Editions de L'université de Bruxelles. Bruxelles. Ver la opinión contraria en White,J.M.(1992). La convergence des objectifs et les politiques sociales en Europe. Revue Europe Social n- 5. Paris.(Págs. 49 y 50).

³⁷ La literatura producida sobre este tema es inmensa. Un buen compendio es Pierson,C., Castles, F.. G.(2000). The welfare state reader. Polity Press. Londres.

³⁸ Deleeck, H.(Ed.) (1992) Indicators of poverty and the adequacy of social security. Avebury. Aldershot. Esta fue una de las investigaciones financiadas al final de pobreza 2, basada en el concepto de inseguridad de existencia. Vale la pena señalar que la influencia de las prestaciones sociales sobre la pobreza se ha incorporado en las encuestas y estadísticas europeas, bajo la forma de su impacto antes y después de sus transferencias.

³⁹ Urban ha tenido dos fases. Una primera de 1994 a 1999 y otra de 2000 a 2006. Solo excepcionalmente, algunos de sus proyectos han supuesto una potente posibilidad de articular empleo y inclusión. Lo que por otro lado no era un objetivo de este Programa, aunque insistiese en la integralidad de las experiencias de desarrollo urbano.

⁴⁰ Commission Européenne..Politique sociale européenne(1993). Options pour l'Union. Bruxelles. y Commission des Communautés Européennes (1994). L'avenir de la politique sociale européenne. Presses Universitaires de Louvain. Louvain-La-Neuve.

⁴¹ Comisión europea (1994).La política social europea. Un paso adelante para la Unión .Luxemburgo..Com (94) 333.

de Bruselas, es que se publica el llamado libro Blanco de Delors⁴² que anuncia nuevos tiempos y en particular nuevos lugares de encuentro para las estrategias de empleo y de inclusión social.

En efecto, sobre el trasfondo del acusado aumento del desempleo que afectaba a más del 10% de la población activa, más de 17 millones de ciudadanos y a un 20,1% de jóvenes, el **libro Blanco de Delors**, publicado en 1993, sobre crecimiento, competitividad y empleo señala que la economía europea crece pero crea poco empleo. Según esta publicación, hay que apostar por la formación a lo largo de toda la vida, incrementar la flexibilidad interna y externa, confiar más en la descentralización y la iniciativa, reducir el coste del trabajo no cualificado, renovar las políticas de empleo y dar respuesta a las nuevas necesidades. Estos dos últimos puntos son los que definen la esquina en la que se pueden encontrar las emergentes necesidades y demandas que el mercado no reconoce y el estado no cubre y la creación de empleo. Con la condición de que se transformen los servicios de empleo, demasiado propensos a ser un lugar administrativo de pago de las indemnizaciones y de inventario de desempleados. El libro blanco puede ser considerado como el testamento del Presidente de la Comisión puesto que un año más tarde deja de serlo. Pero no así sus ideas que vuelven a reaparecer con los nuevos yacimientos de empleo.

En efecto, en el Consejo de Essen de 1994 se definen cinco líneas de acción a corto y medio plazo sobre el empleo. En el informe sobre el empleo en Europa de 1995⁴³ ya se reflejan estas líneas y se pone el acento en las posibilidades de su despliegue a nivel local. En el mismo año la Comisión⁴⁴ publica el documento de trabajo sobre las iniciativas locales de desarrollo y empleo en el que se describen los 17 ámbitos en los que se agrupan los nuevos yacimientos de empleo y una comunicación⁴⁵ al Consejo y al Parlamento en la que se trata específicamente del desarrollo local. Esta perspectiva, venía de la década anterior en la que la OCDE, en 1982, había lanzado su programa de las Iniciativas Locales de Empleo (ILES), que había tenido un buen eco en los países latinos de Europa, especialmente en Italia⁴⁶, España⁴⁷ y Portugal⁴⁸. Este programa internacional tuvo una traducción europea con LEDA.

En el contexto del desarrollo local no siempre se encuentran lucha contra la pobreza e inserción laboral⁴⁹. Primero, porque en la primera generación de políticas de desarrollo local se había confiado en inversiones públicas centralizadas y desde arriba que creaban catedrales en el desierto con escasas repercusiones para las poblaciones más vulnerables y con un empleo que se desvanecía cuando desaparecían los iniciales impulsos verticales. Segundo, porque en territorios con una gran desigualdad inicial, pocas veces, los efectos positivos de un crecimiento económico local repercuten hacia los más pobres y en empleos asequibles para ellos. Tercero, porque se puede poner el acento en

⁴² Comisión Europea.(1993). Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Bruselas. Boletín CEE.(Suplemento 6/93)

⁴³ Comisión Europea.(1995). El empleo en Europa. Luxemburgo. OPOCE

⁴⁴ Comisión Europea. (1995). Las iniciativas locales de desarrollo y empleo. Luxemburgo. OPOCE.

⁴⁵ Comunicación de la Comisión. (1995). Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas de desarrollo y empleo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.(12.10.1995).

⁴⁶Trigilia,C. (2005). Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia. Ed Latreza. Roma-Bari

⁴⁷ Vazquez Barquero,A. (1993). Política económica local. Ed. Pirámide. Madrid.

⁴⁸ Henriques,J.M.,Lopes,R.G.,Batista,A.J. (19991). O programa ILE em Portugal. Ed. Escher.Lisboa

⁴⁹ Estivill, J. (2007). Estrategias locales para enfrentar la pobreza urbana. Panorama internacional. Lima. Proyecto PROPOLI.

actividades y sectores que exigen una alta calificación y son poco intensivos en trabajo. Cuarto, porque sino hay una sostenibilidad a largo plazo con una visión integral, los resultados tienden a reproducir las situaciones iniciales.

Tienen que darse un conjunto de condiciones para que el desarrollo local supere el riesgo de una disociación entre inserción laboral y lucha contra la pobreza y su minusvaloración como pertenecientes al campo asistencial⁵⁰. De estas condiciones cabe señalar: compartir el objetivo común de desarrollo económico y social⁵¹, la promoción del capital social⁵² y de los bienes colectivos, la renovación del “Social Welfare” local⁵³, el descubrimiento del papel impulsor y planificador de la administración pública local, la dinámica que introducen las empresas sociales⁵⁴ y la potenciación y capacitación del conjunto de los actores locales y muy en particular, del mundo asociativo y de los propios afectados⁵⁵.

A partir de 1996, la Comisión, que ya había tomado algunas iniciativas en años anteriores, con ERGO, LEDA y ELISE, hace varias convocatorias de acciones experimentales alrededor de los nuevos yacimientos de empleo. Con los artículos 10 del FEDER y 6 del FSE, se financian un conjunto de proyectos que aplican esta perspectiva. Se trata de servicios de la vida cotidiana (servicios a domicilio, atención a la infancia, a los jóvenes a los ancianos y dependientes,...), para la mejora de la calidad de la vida (rehabilitación de edificios y viviendas, transportes colectivos locales, seguridad, pequeños comercios, gestión de la energía,...), de ocio (turismo rural, patrimonio y cultura local,..) y servicios medio ambientales (gestión del agua, de los residuos, protección de zonas naturales,...). En suma, son actividades que pueden satisfacer nuevas necesidades, que configuran mercados incompletos y emergentes, que tienen una expresión y satisfacción a escala local y que son intensivas en empleo. Así se tiende un puente local, cuando al cubrir las necesidades que afectan a los más vulnerables se crea empleo para ellos. Lo que tiene el riesgo de llegar a constituir un círculo vicioso, cerrado y auto reproductivo de situaciones de exclusión territorial y social, sino se capacita a la mano de obra local y se rompe este círculo, con conexiones con espacios económicos más amplios.

2.4 1997: Los inicios más formales de la historia de la pareja

En el año 1997, tres acontecimientos permiten afirmar que empiezan las relaciones formales de la pareja. Uno es la firma del Tratado de Ámsterdam. Dos, es la Cumbre de Luxemburgo que da nacimiento a la Estrategia Europea de Empleo y tres es la creación del Programa Comunitario “Tercer sistema y empleo”.

⁵⁰ Barreiro,E., Jiménez,E.,Sanchez,J.E. (1998). Los nuevos yacimientos de empleo. Barcelona. Fundació CIREM. (Pág. 145 y 146)

⁵¹ Sauvage,P. (Ed.) (1996). Reconcilier l'économique et le social. O.C.D.E. Paris

⁵² Existe una gran producción alrededor de este concepto. Un buen compendio, con textos de sus creadores y otros, se encuentra en Bevort,A., Lallement,M. (Ed.). (2006). Le capital social. Ed. La Découverte-Mauss. Paris.

⁵³ Estivill,J. (2008). Protección Social y desarrollo local en Europa. STEP-OIT. Ginebra

⁵⁴ Provasi,G. (2002) (Ed.). Lo sviluppo locale : una nuova frontiera per il non profit.F.Angeli. Milano. y Laville,J.-L., Eme,B. (1992) Les services de proximité en Europe. Ed. Syros. Paris.

⁵⁵ Jouen,M (Coord.). (1997) Premier rapport sur les initiatives locales de développement et de l'emploi. Commission Européenne. Bruxelles.

En el Tratado de Maastricht firmado en febrero de 1992 se había conseguido introducir un protocolo social, del que se descolgaba Inglaterra, que ampliaba tímidamente los dominios sociales en los que el Consejo no necesitaba la unanimidad. Pero este Tratado, firmado en un clima de depresión económica, será mas recordado por los recortes a los que obliga a los estados que no cumplen con una serie de criterios de convergencia económica. Lo que se traduce en bastantes países en una reducción del gasto publico social En cambio, el **Tratado de Ámsterdam** firmado en 1997 y que entra en vigor en 1999, aborda directamente al empleo⁵⁶ y a la exclusión social.

Después del Consejo de Essen de 1994, ya mencionado, el de Dublín de 1996 da un mandato a la Comisión para que elabore unos indicadores comunes y los pueda aplicar bajo la forma de “benchmarking”(fijación de metas intermedias). Se ponen en marcha unos primeros planes plurianuales. El Pacto de confianza para el Empleo va a ayudar en la medida en que la Conferencia Intergubernamental de 1996/1997 consigue inscribir un nuevo capitulo dedicado al empleo en el Tratado de Ámsterdam. Su capitulo octavo reconoce que este, es de interés común al nivel europeo (art.126) y que es posible establecer una estrategia coordinada a este nivel. Lo que no obsta para que los estados no tengan sus propias políticas del mercado de trabajo. Esta estrategia se fundamenta en directrices comunes que pueden ser adoptadas por mayoría cualificada en el Consejo. Las cuales son propuestas por la Comisión sobre la base de las conclusiones que derivan del informe anual sobre el empleo elaborado por la Comisión y el Consejo en el marco de las orientaciones económicas de la unión monetaria. Los estados miembros deben enviar un informe anual que presente las medidas que aplican las directrices comunes. El Consejo examina estos informes anuales y si lo estima necesario puede adoptar, por mayoría cualificada, recomendaciones destinadas a los estados miembro que no respeten las directrices. Este complejo proceso es el mismo previsto para las decisiones de política económica de la época. Aunque, con respecto al empleo, no se prevé ninguna sanción para los potenciales incumplidores.

El nuevo capitulo del Tratado, instaura un Comité de Empleo (art. 130) consultivo que apoya al Consejo de Asuntos Sociales en la coordinación de las políticas nacionales del mercado de trabajo. Puede emitir recomendaciones por encargo del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa. También, el Tratado determina la posibilidad de intercambio de experiencias e informaciones (art. 127 y 129). Las cuales van destinadas a promover la cooperación entre los estados y sostener sus actuaciones. Esta posibilidad dará lugar a los “Peer review”, a la revisión entre pares, alrededor de las llamadas buenas practicas. Una disposición adicional crea un mecanismo por el que se deberán tener en cuenta las repercusiones que cada política y acción comunitaria tengan sobre el empleo.

El Tratado de Ámsterdam, además de un articulo (art. 13) que permite combatir todo tipo de discriminación, incorpora el anterior protocolo social de Maastricht y añade la posibilidad de adoptar medidas promotoras en la lucha contra la exclusión social (art. 136 y 137). Lo que significa volver a tener la oportunidad de crear programas de acción comunitaria. Se terminaba así el periodo de tres años de travesía en el desierto que se había iniciado con el fin

⁵⁶ Para ver la posición conjunta de las organizaciones patronales y sindicales europeas ver CES,UNICE,CEEP.Contribution des partenaires sociaux au sommet sur l’emploi. 13/11/1997.

de pobreza tres y la no aprobación de pobreza cuatro. Aun cuando las iniciativas Empleo-Integra y Urban habían mantenido encendida una oscilante y tímida llama de la esperanza.

Queda claro a partir de este Tratado, que en las estrategias de empleo y de inclusión social, las instancias europeas y más especialmente la Comisión, tienen un papel de impulso, de coordinación y de intercambio y que las instancias estatales conservan todas sus competencias de aplicación. Las estrategias de empleo van a recibir un rápido espaldarazo con la Cumbre de Luxemburgo de 1997, mientras que las de inclusión deberán esperar a la Cumbre de Lisboa del año 2000.

Diversas circunstancias explican el inicio de la **estrategia europea del empleo**. En aquellos momentos había países que conseguían tener bajos índices de paro como Austria y Luxemburgo, otros conseguían reducirlos como Dinamarca, Portugal,, Holanda, pero Francia, Alemania, España, Italia, Bélgica y Grecia los tenían significativamente altos⁵⁷. De ahí que un aprendizaje entre ellos pudiera ser contemplado positivamente. En la década de los noventa se había dado una diversificación de las políticas de empleo en los diferentes países, pero ninguna de las variables convencionales del mercado de trabajo explicaba la mayor o menor eficiencia de un determinado país. Todos, se enfrentan con las consecuencias de los choques externos y existe una incertidumbre de cómo combatirlos⁵⁸, y por lo tanto, todos están interesados en compartir unas directrices comunes. Además la decisión de avanzar hacia la moneda única limita los márgenes de maniobra de las políticas nacionales de empleo, ya que no son posibles las desvalorizaciones de las monedas nacionales, el ajuste autónomo de los intereses financieros o el aumento del déficit público que comporta la creación de empleo en la administración y la posibilidad de mantener amplios sectores económicos no expuestos a la competencia. De ahí que, también todos los gobiernos puedan contemplar favorablemente la formulación de una estrategia supraestatal.

Igualmente, existe un ambiente en el que el impasse de las políticas sociales se hace sentir con el creciente riesgo de una deslegitimación a la que son sensibles la mayoría de gobiernos de centro izquierda entonces dominantes en el panorama de la Unión⁵⁹. De este modo, la estrategia europea es el resultado de la negociación entre los que insisten en las necesarias reformas económicas y de los que ponen el acento en las cuestiones sociales y que permite combinar la fijación de objetivos europeos conjuntos con las definiciones nacionales de los instrumentos⁶⁰.

El **Consejo europeo extraordinario sobre el empleo** celebrado en Luxemburgo en el mes de Noviembre de 1997 significa una importante concreción de las disposiciones del anterior tratado que auspician la

⁵⁷ Goetschy, J. (2003). The European Employment Strategy, Multilevel governance and policy coordination: past, present, future en Zeitlin,J. Trubeck,D.M. Governing work and welfare in a new economy. European and American experiments. Oxford University Press. Oxford.

⁵⁸ Trubeck,D. .Mosher, J.S. (2003). New governance, employment policy and the European social model en Zeitlin,J.,Trubeck,D.M. OP. Cit. Nota 56.

⁵⁹ Pedroso, P. (Coord.) (2005). Acceso ao emprego e mercado de trabalho. Relatório final. FEUC. Coimbra. (Pág.48 y ss..)

⁶⁰ Visser,J. (2005). The OMC as selective amplifier for national strategies for reform. What Netherlands want to learn from Europe en Zeitlin,J., Pochet,P. The open method of coordination in action. The European Employment and social inclusion strategies. P.I.E. Peter Lang. Bruxelles

cooperación a escala europea sobre el empleo. De esta forma se adoptan las cuatro siguientes líneas directrices:

- ✓ **Mejorar la capacidad de inserción profesional.** Se trata de reforzar “la empleabilidad”, palabra clave y discutida, de los parados. Para ello se propone: 1) prevenir el desempleo de los jóvenes y del paro de larga duración. 2) pasar de las medidas pasivas a las activas. Se calcula que los estados dedican, de promedio, solo un 38% de su gasto para financiar estas políticas activas. Se propone reexaminar los sistemas fiscales y las prestaciones para hacer más atractivo el trabajo, así como aumentar el volumen de la formación profesional que debe llegar al 20% de los parados. 3) dinamizar el partenariado, otra palabra clave que proviene de Pobreza Tres⁶¹, por el que las organizaciones empresariales y sindicales se comprometan mas en la inserción profesional, concluyendo acuerdos que permitan un aprendizaje a lo largo de la vida laboral. 4) facilitar el paso de la escuela al trabajo y 5) favorecer la integración en el mercado de trabajo de los grupos con especiales dificultades como los discapacitados.
- ✓ **Desarrollar el espíritu empresarial.** Para ello se propone: 1) reducir y simplificar las cargas administrativas que pesan sobre las pequeñas y medias empresas en la medida en que son estas las que crean más empleo. 2) **explotar las oportunidades de nuevas creaciones de empleo a través de la economía social, el desarrollo local, la creación de servicios de proximidad.** 3) disminuir la carga fiscal y muy especialmente los costes no salariales, sobre el trabajo poco calificado y remunerado.
- ✓ **Promocionar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores.** Para ello se propone: 1) modernizar la organización del trabajo a través del cálculo anual del tiempo de trabajo, su reducción, la disminución de las horas extraordinarias, el incremento del trabajo a tiempo parcial. 2) contemplar la posibilidad de introducir en las legislaciones estatales contratos más “adaptables” pero que tengan una seguridad “suficiente” y un mejor estatuto profesional. 3) Sostener la capacidad de adaptación de las empresas invirtiendo en recursos humanos.
- ✓ **Reforzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.** Para ello se propone: 1) atacar la discriminación de la mujer en el trabajo, combatiendo las diferencias salariales y de condiciones de trabajo. 2) conciliar la vida familiar y profesional. 3) elaborar medidas favorables a la familia como guarderías, servicios de ayuda a la dependencia, permisos de parentalidad. 4) facilitar la reintegración laboral.

Además de estas directrices, posteriormente, llamadas pilares, que los estados se comprometen concretar, lo que empiezan a mostrar en sus informes nacionales de 1998, la estrategia europea de empleo introduce el **Método Abierto de Coordinación** que después de la cumbre de Lisboa también se aplicará a la inclusión social. Se espera, a través de este método, que no solo la estrategia europea de empleo tenga una coherencia y sea compartida por todos los estados miembro, sino que estos la desplieguen y apliquen en cada

⁶¹ Estivill, J. (1997) (Ed.). El partenariado social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción. Ed. Hacer. Barcelona. También publicado en el mismo año en Portugués. O partenariado social na Europa. REAPN. Porto.

país teniendo en cuenta las especificidades y características de sus respectivos mercados de trabajo.

Esta estrategia así formulada se fija como termino el año 2002. A lo largo de estos cinco años se introducen pequeñas modificaciones. Se mejora la capacidad de diagnóstico con los informes anuales sobre el empleo, se precisan y se cuantifican algunos objetivos como la reducción en cinco años del 50% del abandono escolar y oferta de formación a más del 25% de los desempleados, se implementa la revisión entre pares y el aprendizaje mutuo sobre las buenas prácticas, se logra una batería de indicadores comunes y comparables, se introducen otras ideas como el capital riesgo y la creación de normas claras estables y fiables para las pequeñas empresas, etc. En las Cumbres de Cardiff (1998) y Colonia (1999) se acentúa la relación de la estrategia de empleo con las variables macroeconómicas. Lo que sienta un precedente inmediato de la coordinación y sincronización con los ciclos económicos y con las decisiones de política económica que van a caracterizar la nueva fase de después de 2003⁶².

No es posible, ni entra dentro de este trabajo el hacer una evaluación de la estrategia europea iniciada en Luxemburgo. En el año 2000 se hizo una intermedia, más técnica y en el 2002⁶³ otra con mayor profundidad. Es innegable que la mera existencia de una estrategia europea de empleo ya es un paso adelante. Permite una cooperación entre los estados que antes no se daba y clarifica el papel de estos (principio de subsidiariedad) que conservan sus plenas competencias con respecto a las instancias de la Unión y muy en especial con la Comisión. El método abierto de coordinación es un proceso complejo que plasma el difícil equilibrio entre unos objetivos y pilares comunes europeos y la diversidad de los mercados de trabajo de cada estado, dándose una negociación y vigilancia mutuas de las políticas que se arbitran. Los Planes Nacionales de Empleo son invitados a seguir estos cauces, que por otro lado no son vinculantes. Cabe preguntarse, hasta que punto los han seguido realmente o son un papel mojado que se presenta anualmente en Bruselas. Hasta 2002, la mayoría de Planes Nacionales casi solo daban importancia al pilar de la empleabilidad, muchos no tenían coherencia ni objetivos cuantificados y eran una suma de medidas sin conexión. Muy pocos establecían puentes con los iniciales Planes Nacionales de Inclusión Social.

De hecho, cabe señalar que el elenco de objetivos y pilares establecidos en Luxemburgo son más bien direcciones estimulantes que dejan muchos márgenes de maniobra para las políticas laborales nacionales. Muy probablemente, estos objetivos comunes, han auspiciado unas orientaciones parecidas que han marcado los cinco años de estas políticas nacionales (primacía de las políticas activas, noción de empleabilidad y adaptabilidad, igualdad de oportunidades y focalización en determinados colectivos (parados de larga duración, jóvenes, mujeres,...), apertura hacia los agentes socio económicos,...). Una vez más, cabe situar el impacto de estas orientaciones comunes con respecto a las situaciones nacionales. Así una misma indicación, como la de la apertura hacia los agentes socio económicos ha significado un

⁶² Prieto, A. La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n.º 52. Madrid

⁶³ Comisión Europea. Comunicación de 17 de Julio de 2002. Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo. Bruselas. COM.416.

avance en los países donde casi no existía y un riesgo de pérdida de márgenes de maniobra donde estaba más adelantada⁶⁴.

Otra cuestión que cabe plantearse es el de sus resultados. Los más optimistas argumentan estas cifras: más de diez millones de puestos de trabajo(+6,5%) creados, seis millones de los cuales fueron ocupados por mujeres, reducción del desempleo en más de cuatro millones (-25%), aumento de la participación en el mercado de trabajo de cinco millones, disminución del 20% al 18% de las diferencias entre hombres y mujeres en las tasas de empleo y del 12% al 9% en el desempleo y reducción del 2,5% de la carga fiscal del trabajo⁶⁵. Los más pesimistas argumentan que la economía europea, incluso en periodos de crecimiento, crea menos empleo que la Americana y la de Japón y que además es de mala calidad (aumento del trabajo precario, atípico, estacional y sumergido)⁶⁶, que sigue habiendo un potencial de personas que no se incorporan al mercado de trabajo y que las mujeres siguen sufriendo más el paro y siguen estando peor pagadas.

La siguiente cuestión es la de ver en qué medida estos resultados son debidos a la estrategia europea o a una coyuntura favorable que igualmente hubiera sido capaz de disminuir el paro y crear empleo. No es posible dar una respuesta sencilla⁶⁷ a esta pregunta, ya que las tendencias del mercado de trabajo dependen de muchos otros factores que de las decisiones políticas y de las medidas a corto plazo. Además, en un proceso de creciente mundialización económica, una expansión sostenida de otras economías, especialmente la de Estados Unidos, puede tener consecuencias positivas para el empleo en Europa. También esta influencia puede operar en el sentido contrario. Como sucede después de los acontecimientos del año 2001.

Las últimas preguntas que puede ser útil hacerse es la de la influencia de la estrategia europea de empleo de estos primeros cinco años, sobre el Fondo Social y sobre la pobreza. También en este caso no es fácil dar una respuesta. Pero con respecto al Fondo Social, este dio un cierto giro para adaptarse a la estrategia europea poniendo el acento en la creación de empleo, en su función preventiva, en la igualdad de oportunidades, en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Recibió una inyección de 60.000 millones de euros para el periodo 2000-2006 y la Comisión fijó unos objetivos en coherencia con los de la Estrategia Europea de Empleo. Así, alrededor de un 60% de su presupuesto se debía dedicar a la mejora de la empleabilidad y dentro de ella 11.000 millones debían destinarse a la lucha contra la exclusión del mercado de trabajo. 8.000 millones entraban dentro de la promoción del espíritu de empresa para impulsar el inicio de empresas y la creación de empleo en los servicios. 11.000 se destinaron a la adaptabilidad de la fuerza de trabajo centrándose en el aprendizaje permanente, en las actividades de las PYME y el uso de las nuevas tecnologías y 4.000 a acciones específicas de la igualdad de oportunidades.

⁶⁴ Walthéry,P. (2002). Negociación colectiva y Planes Nacionales de Empleo. Numero monográfico de la Revista Políticas Sociales en Europa n° 11 dedicado a las políticas activas de empleo. Ed. Hacer. Barcelona. (Pág.117).

⁶⁵ Fundación Luís Vives.(2006). Cumbre de Lisboa. .Estrategia Europea de Empleo. Madrid (Pág. 36).

⁶⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones.(2003). Mejora de la calidad del trabajo. Un examen de los últimos progresos realizados.COM 728

⁶⁷ Morley,J., Ward,T., Wat,A.,(2004). The state of working Europe. ETUI. Bruxelles. (Pág. 101 y ss. de la traducción francesa).

Además en el año 2000, se creó el programa EQUAL que ha durado hasta 2008, cuyo objetivo era el de combatir la desigualdad y la discriminación en el mercado de trabajo y que ha sido un nuevo cauce para la expresión y la experimentación de las empresas sociales.

2.5 Los antecedentes de las empresas sociales y el Programa Tercer Sistema y Empleo de 1997

El Programa Piloto Tercer Sistema y Empleo, creado en 1997, a instancias del Parlamento Europeo, y que se extiende hasta el mes de diciembre de 1999, es una ocasión para poner a prueba hasta que punto el llamado tercer sistema es capaz de crear empleo.

Pero antes de hablar de el, puede ser útil, dada la importancia que las empresas sociales tienen en este proyecto BRIDGES, señalar algunos antecedentes del itinerario de su reconocimiento⁶⁸ a escala europea. El resto de las familias de la economía social (fundaciones, mutualidades,...) contribuyen indirectamente a la articulación de las estrategias de empleo y de inclusión. Pueden crear empleo, aunque menos que las cooperativas sociales y un tipo de asociaciones y más bien indirectamente y no todas combaten a la pobreza y la exclusión⁶⁹.

Una vez mas hay que acudir a la crisis económica y social de los setenta para aludir a que una gran parte de la renovación de la economía social tiene su origen en las respuestas que se van a dar frente a ella. Aunque no solo, por cuanto existía una ebullición de ideas anterior, ya empezada a finales de los sesenta⁷⁰. Hasta finales de los años ochenta, solo existían unas pocas plataformas asociativas a escala europea. La gran mayoría operaban a nivel local y nacional. El mayor desarrollo, en esta parte de Europa, se da con el surgimiento de miles de iniciativas que nacen para crear empleo, para insertar colectivos excluidos, para promover recursos locales, para mejorar el medio ambiente, para encontrar nuevas formas de organización colectiva a la vez social y económica. Se plantean, a menudo como alternativas⁷¹ a las formas tradicionales de intervención social, de institucionalización y reclusión de los grupos excluidos, a las incapacidades de los procesos formativos, a las medidas convencionales de empleo y asistenciales. En los primeros años de su existencia, su mortalidad infantil es grande, pero sus tasas de natalidad son mayores. Si resisten más de dos años se eleva su tasa de pervivencia⁷². En la década de los ochenta se van profesionalizando, se enfrentan con el mercado y se organizan mejor, se ligan con el desarrollo local⁷³ y se van convirtiendo en interlocutoras de la administración pública.

⁶⁸ Estivill, J. (1998). La valeur ajoutée des entreprises sociales face aux enjeux européens. En el numero monografico *Entreprendre Autrement* de la Rev. Les politiques sociales. Bruxelles.

⁶⁹ Esta diferenciación entre cooperativas, asociaciones, fundaciones y mutualidades es relativamente formal. Las empresas sociales adoptan según países y circunstancias diferentes formulas jurídicas y administrativas. De hecho, hay empresas sociales creadas por fundaciones o gestionadas por ellas, muchas son asociaciones, y en los países con mas tradición cooperativa se sitúan en este marco jurídico.

⁷⁰ Laville, J.L. (2007). Du XIX au XX siècle : permanence et transformations de l'économie solidaire. en *ECOSOL Review* n.1. Editions le Phare. Luxemburg. (Pag. 41 a 62).

⁷¹ Pirson, R., Taylor, J. (1985). *La scène alternative*. 22 Mars Editions. Bruxelles

⁷² Véanse las investigaciones realizadas en el G.E.S. y por Jacques Defourny en aquellos años publicadas bajo forma de comunicaciones en AAVV. (1986) *Les cooperatives. Alternativa a la crisi de l'ocupació*. I.P.F.C. Barcelona

⁷³ Demoustier, D. (Coord.) (2001). *L'économie sociale et développement local*. Cahiers de l'Economie sociale, IES. L'Harmattan. Paris.

En aquellos años, los estados del bienestar se ven sometidos a dos tipos de presiones. Por un lado, la de las políticas y medidas neoliberales que ven en ellos la causa principal de la desaceleración económica y preconizan la vuelta al predominio del mercado y las privatizaciones y por el otro, sus crecientes dificultades de financiación y gobernabilidad. Estas presiones les llevan a una descentralización y desconcentración territorial, empezada en la década anterior y a una externalización de una buena parte de sus servicios públicos. La cual es asumida progresivamente por el mundo asociativo y la economía social. Esta se fortalece y argumenta su mayor proximidad con la población y el territorio, una mejor capacidad de descubrir y responder a las necesidades y una mejor eficiencia en la gestión de los recursos. Hasta cierto punto, Estos fenómenos, son aun más importantes en los países europeos donde los estados del bienestar son más débiles.

Sin que existiera ningún marco legal europeo, en el fin de los años ochenta y principios de los noventa, se da un interesante proceso similar de reconocimiento por parte de muchas legislaciones estatales de este tipo de iniciativas. Estas habían empezado a federarse y a estructurar su propio discurso. Así por ejemplo, en 1980, en Francia, el conjunto de las familias de la economía social adoptan una Carta que define los siguientes criterios de su identificación: no pertenencia al sector público, funcionamiento y gestión democrática, igualdad de derechos y obligaciones de los socios, régimen especial de propiedad y de distribución de los resultados y distribución de estos para el desarrollo de la entidad, de los socios y de la sociedad. Las empresas sociales van a recibir un nuevo reconocimiento y a desarrollar un nuevo espacio de intervención en los países que implantan rentas mínimas que incorporan la dimensión de la inserción. Lo que no deja de plantearles dificultades, pues muchas de ellas desbordan la única función de inserción laboral

Pero en esta época, las empresas sociales y el conjunto de la economía social, están lejos de ser reconocidas y admitidas por las instancias de la Unión. Las cuales, hasta cierto punto, no tenían una política integral de inserción⁷⁴ y sus mecanismos de dialogo estaban dominados por el tradicional esquema tripartito (gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales). La presencia de un cuarto actor era vista con recelo. De todos modos, hay que referenciar algunas tentativas, como la Comunicación de la Comisión al Consejo de 1989 sobre “Las empresas de Economía Social y la creación de un mercado sin fronteras”⁷⁵. El Parlamento emitió varios informes en los que ponía de relieve el papel de las cooperativas y desde 1990 tiene el íter grupo parlamentario “Economía social” y el Comité Económico y Social auspició una conferencia de la economía social en 1986.

Por otro lado, las empresas sociales estaban más preocupadas por su supervivencia y por fortalecer sus raíces locales. Tampoco creían y en parte con razón, que estas dependieran de las lejanas decisiones tomadas en Bruselas. Entre otras, por una Unidad de Economía Social de la Dirección

⁷⁴ Rayssac, G.L. (1996). Inserción y Unión Europea: las políticas comunitarias de inserción económica y social en Vidal, J. (Ed.). Inserción por el trabajo. Una visión internacional. CIES. Barcelona.

⁷⁵ Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council. Business in the “Economie Sociale” sector. Europe’s frontier-free market. SEC(89).2187.Final.

General XXIII, solo creada en 1989⁷⁶, y que tenía muchas ideas pero pocos medios. Tal como se ha explicado anteriormente, las emergentes empresas sociales y el mundo asociativo solo podían tener un cierto juego en algunos programas e iniciativas europeos experimentales, dado que la distribución de los fondos estructurales estaba, fundamentalmente, en las manos de los estados.

La conciencia que la Unión Europea no es solo un grifo del que emanan ayudas para las políticas estatales sino también un espacio de discusión estratégica para las políticas laborales y sociales y de intercambio transnacional, crece en los noventa, a medida también que aumenta la capacidad de representación y de expresión federativa de las empresas sociales. Seguramente habrá habido antes relaciones translocales, contactos fronterizos y encuentros de proyectos, pero muy probablemente es en 1992, en la ciudad francesa de Beaune que se da uno de los primeros encuentros europeos de este tipo de iniciativas. Lo convoca bajo el título de “Assises Européennes de l’insertion par l’économique”, el Centro de jóvenes dirigentes de la economía social, contando con el apoyo de la Comisión Europea. Las más de 400 personas allí reunidas deben empezar por conocerse y después identificar que tienen muchas más cosas en común que la diversidad que podría separarles, para posteriormente empezar a definir tareas conjuntas, a escala europea. En el libro⁷⁷ que se publica como resultado de este congreso se resalta que las empresas sociales significan una ruptura con respecto a las anteriores iniciativas socio asistenciales y como este movimiento se sitúa en una común perspectiva europea.

Si los participantes en Beaune provienen principalmente, de la Europa latina, los encuentros, unos meses más tarde en Berlín y en 1994 en Dassau⁷⁸ muestran que también en el mundo anglosajón y escandinavo se dan fenómenos parecidos aunque sus dirigentes insistan más en la economía de la auto ayuda y comunitaria, el desarrollo local y las formas populares de producción y comercialización. La Comisión que anteriormente ha empezado a auspiciar las redes europeas del movimiento asociativo⁷⁹, empieza a estar atenta a esta nueva efervescencia y encarga, en 1993, un primer estudio⁸⁰. Igualmente, promociona, en 1995, junto al Comité Económico y Social el congreso que convoca la Confederación Europea de Cooperativas de Producción (CECOP) bajo el título “La empresa social. Una oportunidad para Europa”⁸¹. En el, se encuentran iniciativas más consolidadas como las cooperativas sociales Italianas y suecas o las empresas de inserción Francesas y Alemanas, con una parte del mundo asociativo que está basculando hacia formas productivas y funciones de inserción. El cual, se desmarca de las posiciones más tradicionales asistenciales, al igual que las entonces llamadas nuevas cooperativas lo hacen del cooperativismo y de las otras formas de la

⁷⁶ Delors, J. (2004). The european Union and the third sector. En Evers, A., Laville, J.L. (Ed.). The third sector in Europe. Globalisation and welfare. Edward Elgar. Cheltenham. (pag. 206 a 209)

⁷⁷ Lejeune, R. (1992). L’Europe et l’insertion par l’économique. Ed. Syros. Paris.

⁷⁸ BAHHAUS DESSAU Fondation. (1996). People’s economy. Approaches towards a new social economy in Europe. Dessau. (280 pag.)

⁷⁹ La Comisión ya en 1981 había encargado un primer estudio del movimiento asociativo: Greffe, X. Les organisations volontaires dans la lutte contre la pauvreté dans la Communauté Européenne. Rapport de Synthèse. CEE, V/B/1. Ver también Hiernaux, J.P. (1992). Un Associativisme européen dans la lutte contre la pauvreté ?. Richesse potentielle, exigences d’un pari. ; Estivill, J.L. L’articulation associative volontaire au sein de la Communauté Européenne y Oliver, Q. La pauvreté en Europe : le scandale des années 1900 en Revue Service Social Dans le Monde n-1-2. Mons.

⁸⁰ Carton, B., Combengghie, D. (1993). L’insertion par l’économique. Bruxelles. Junio. (Informe no publicado).

⁸¹ CECOP-CGM. (1995). L’entreprise sociale. Une chance pour l’Europe. Bruxelles.

economía social más institucionalizadas. Empieza a aparecer la idea de un modelo europeo de empresa social⁸², que después hará un largo recorrido. Pero las puertas de las instancias europeas aun no se han abierto de par en par.

Es innegable que estas puertas habían empezado a abrirse con el libro Blanco de Delors y con los nuevos yacimientos de empleo, ya mencionados, en los que pone de relieve el papel de las empresas sociales en la creación de trabajo y de inserción laboral de parados y personas y grupos desfavorecidos. De 1995 a 1997 se crea un primer programa plurianual de acciones comunitarias a favor de las asociaciones, las mutuas y las fundaciones⁸³. Aprobado por el Parlamento Europeo con un presupuesto de 5,6 millones de ecus, es rechazado por el Consejo. Pero las líneas presupuestarias que gestiona la Comisión y que son objeto en aquellos años de invalidaciones jurídicas, se utilizan para financiar algunos estudios. Uno el del Instituto Koopi de Suecia⁸⁴, otro el del consorcio Gino Matarelli de Italia⁸⁵, otro de la Red Europea por la economía de la auto ayuda y el desarrollo local con sede en Berlín⁸⁶, que constituida en 1994 en Nassau, tuvo otro congreso en Liverpool en 1996, y por fin, un cuarto otorgado al Comité Nacional de Empresas de Inserción de Francia, la Federación Alemana de Empresas de Calificación e Inserción y el Gabinet d'Estudis Socials de Barcelona⁸⁷. En todos estos estudios, se muestra el creciente papel que las empresas sociales llevan a cabo en la lucha contra la pobreza, la creación de empleo y el desarrollo local.

En 1997, la Comisión publica una comunicación dedicada al "Fomento del papel de las Asociaciones y Fundaciones"⁸⁸. De este modo, se materializa un cierto reconocimiento institucional, pero limitado a estos dos tipos de la economía social, dejando fuera a cooperativas y mutualidades. En ella, se pretende ilustrar la creciente importancia de asociaciones y fundaciones, mostrar sus problemas y retos y abrir el dialogo para maximizar su contribución a la integración europea. Sobre la base de una encuesta respondida por 2.300 organizaciones, se pone de manifiesto su notable incremento de los últimos veinte años (mas del 65% fundadas después de 1971), su pequeño volumen (un 40% cuentan con menos de 100 miembros), su contribución al empleo (el promedio es de 40 asalariados a tiempo completo y 10 a tiempo parcial), el papel movilizador del voluntariado, su pluralidad de fuentes de financiación, aunque también su dependencia del sector publico (el 52% de las fuentes externas). El 57% de las respuestas afirman que trabajan en los servicios sociales. Hacia poco que se había publicado el informe⁸⁹ de la Universidad John Hopkins que daba cifras similares. Concretamente mostraba que en Alemania este sector daba un 3,7% del empleo total, es decir mas de un millón de personas trabajando en el, en Francia era el 4,2% de la población ocupada, en Gran Bretaña el 4%. En la década entre 1980 y 1990, uno de cada

⁸² Marocchi,G. (1997). L'impresa sociale in Europa. En AAVV.Imprenditori sociale. Fondazione Agnelli. Torino.

⁸³ Comisión Europea. (1994). Programa plurianual de trabajo en favor de las Cooperativas, las Mutualidades, las Asociaciones y las Fundaciones. Bruselas. COM 93.

⁸⁴ Westlund,H., Westerdahl,S. (1996). Contribution of the social economy to local employment. Bruxelles

⁸⁵ CGM. (1996). Il contributo dell'impresa sociale alla creazione di nuova occupazione. Bruxelles.

⁸⁶ ENELSD. (1997). Community economic development and social enterprises. Berlin.

⁸⁷ Bernier,A., Estivill,J.,Valadou,,C.(1997). Las empresas sociales en Europa. Ed. Hacer. Barcelona. (Este libro se publica además en francés y alemán).

⁸⁸ Comisión. (1997). Fomento del papel de las Asociaciones y las fundaciones. Bruselas. COM (97). 241.Final

⁸⁹Salomón, L., Anheier,H.(1994). The third sector. John Hopkins University. Ver tambien de los mismos autores (1998). The emergigng sector revisited.. Esta investigación cuyos criterios de selección de las organizaciones son harto discutibles y responden a una visión americana tiene la utilidad de su comparabilidad transnacional y de haber dado lugar a muchas investigaciones posteriores.

siete puestos de trabajo creados pertenece a este sector en Francia y uno de cada ocho en Alemania.

La comunicación de la Comisión entreabre las puertas de sus relaciones con el mundo asociativo y fundacional hablando de un dialogo civil, paralelo al dialogo social establecido con las organizaciones sindicales y patronales. Ya en la conferencia de Copenhague de 1993, la Comisión había lanzado una mesa consultiva permanente con las redes asociativas europeas⁹⁰. Pero este dialogo que había proseguido informalmente, no ha tenido un seguimiento institucional. Aunque desde 1995 existe la Plataforma Europea de Organizaciones Sociales y se han convocado varios Forum sobre la Política Social Europea. En Octubre de 1999, El Comité Económico y Social celebra una primera convención bajo el nombre de la “Sociedad Civil organizada a nivel Europeo”⁹¹, mostrando así su candidatura para ser el lugar donde se exprese esta sociedad civil organizada. De hecho en su seno, ha creado en el grupo III una categoría “economía social”, y ha emitido varios dictámenes⁹² sobre ella. En 1998, se constituía el Comité Consultivo de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF) que fue suprimido dos años mas tarde. Después y a iniciativa de las propias organizaciones se ha vuelto a estructurar bajo el nombre de Conferencia Permanente Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF).

Pero las empresas sociales, muchas de ellas provenientes y amparadas por el mundo asociativo, solo indirectamente se reconocen bajo el apelativo de sociedad civil. Tratan de abrirse paso entre el sector público y el mercado, incorporando a parados y personas excluidas produciendo bienes y servicios que venden, sin perseguir el ánimo de lucro ni remunerar el capital, pero intentando obtener resultados económicos que les aseguren su sostenibilidad. Constituyen uno de los vectores más dinámicos de la economía social, sin abarcarla toda. Merece resaltarse que la vía francesa de las empresas de inserción les da un papel intermediario por el que deben incorporar laboralmente a personas excluidas que después de dos años han de insertarse en el mercado ordinario del trabajo, mientras que en la vía Italiana de las Cooperativas Sociales las personas se insertan mas definitivamente como socios de las mismas. Adoptan formulas jurídicas distintas y se autodenominan con nombres diferentes según los países.

Esta diversidad nominativa fue tenida en cuenta por el Parlamento y la Comisión cuando en 1997 lanzan el **Programa piloto Tercer Sistema y Empleo**. Como es habitual en un mundo que renace y que se esta constituyendo, “en Itinere”, esta denominación de tercer sistema no convence ni a Tirios ni a Troyanos, pero permite englobar a un conjunto heterogéneo de iniciativas que se reconocen en ella. El informe final⁹³ las caracteriza como organizaciones que: 1) persiguen objetivos sociales y medio ambientales mas que la maximización de los beneficios, 2) fijan limites a la apropiación privada e individual de los beneficios,3) trabajan para y con la población local

⁹⁰ Delors,J.(1993). Donner une nouvelle dimension á la lutte contre la pauvreté. Conferencia de Copenhague. 3-4 de junio. (Pág. 8).

⁹¹ CES. (2000). La société civile organisée au niveau européen. Bruxelles. Para un análisis critico del dialogo civil organizado ver Darmon,I. Estivill,J.(2000). Le dialogue civil á l'échelle européenne et dans les pays de l'Union. Ponencia presentada en el Seminario de Bruselas de noviembre como resultado del proyecto « dialogue civil et économie sociale: du local vers l'espace européen.

⁹² CES. Dictamen « économie sociale et marché unique » (2001). Dictamen « capacité des PME et des entreprises dell'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique » (2003).

⁹³ Comisión Europea (2001). Final rapport. Bruxelles.

compartiendo intereses comunes, 4) tienen autonomía de gestión y tienden a hacer participar en ella a sus trabajadores, voluntarios y usuarios.

Al Programa concurren 3000 manifestaciones de interés y se presentan 600 candidaturas de las que se seleccionan 81 proyectos en los que trabajan 500 organizaciones. Se trata de experimentar durante dos años, en que medida son capaces de crear empleo, de mantenerlo y como lo hacen⁹⁴. El principal objetivo perseguido por los 38 proyectos experimentales es el de insertar personas con dificultades en el mercado laboral, aun cuando también contribuyen a explicitar una demanda ignorada, a la oferta de nuevos bienes y servicios y al desarrollo local. Originan 1300 lugares de trabajo, de los cuales 250 son de duración indeterminada y mantienen otros 700. Crean 124 empresas de las que 40 pertenecen al tercer sector y dan a 851 personas la posibilidad de mejorar su capacidad de inserción profesional. Pero más allá de estas cifras, ¿cuales fueron las principales lecciones de este programa?

La evaluación externa⁹⁵ estudió seis casos con mayor profundidad en los que se creaba empleo a tiempo completo y permanente, con muchas probabilidades de mantenerse y temporales. Los salarios estaban por encima de los subsidios de desempleo y las condiciones de trabajo algo mejores a las del sector (servicios sociales, medio ambiente, cultura,...) donde actuaban. Los trabajadores se implicaban fuertemente en las decisiones de gestión y planificación empresarial. Con respecto a un análisis de coste eficacia, los empleos creados permitían un ahorro sustantivo a la seguridad social además de ingresos de sus cotizaciones y fiscales. Las ventajas comparativas del tercer sistema eran que este da empleo a personas sumamente marginalizadas y que de no hacerlo continuarían dependiendo de los servicios sociales, ofrecen servicios donde no acude el mercado creando actividades y trabajo adicional y logran movilizar voluntarios y aportaciones no monetarias. Habían logrado crear empleos suplementarios más que sustituir empleos ya existentes, estimulando la demanda, suscitando la aparición de necesidades personales y colectivas insatisfechas, transformando actividades domésticas, no monetarias o ejercidas en la economía informal y favoreciendo actividades más intensivas en mano de obra.

Estas hibridaciones de las fuentes de financiación y de actividades fueron puestas de manifiesto en la investigación del CRIDA de París, uno de los siete estudios financiados por el programa, al verificar los efectos inducidos de la ayuda a domicilio y acogida de niños en cinco países. Estos efectos eran la disminución de las prestaciones pasivas, la reducción del trabajo no declarado, de los gastos sociales y sanitarios, el acceso de la mujer al trabajo, al mismo tiempo que se constataba que administración pública no tenía en cuenta a estos efectos en los criterios de concesión de sus concursos. En conexión con ello, otras lecciones del conjunto del programa fueron la movilización de diferentes recursos provenientes de subvenciones públicas, ayudas privadas y préstamos e ingresos comerciales, lo que se proyectaba sobre determinadas localizaciones y redundaba en consecuencias positivas para los ciudadanos de una determinada región contribuyendo a su cohesión social puesto que se potenciaba el compromiso de la comunidad, las personas con recursos escasos podían acceder a bienes y servicios y se reducían las divergencias locales en el

⁹⁴ Comisión europea (2003) Los nuevos actores en materia de empleo. Síntesis de la acción piloto « tercer sistema y empleo ». 1997-2000. Luxemburgo. O.P.O.C.E.

⁹⁵ ECOTEC. (2001). External evaluation. Londres

suministro de servicios, el acceso a los productos y las posibilidades de empleo.

El conjunto de los proyectos se enfrentaron con retos específicos que son significativos de algunas dificultades de este innovador tercer sistema: la calidad de sus bienes y servicios producidos, la dificultad de compaginar los diferentes intereses de sus variados "stake holders" (trabajadores, gestores, usuarios, consumidores, voluntarios...) con los objetivos sociales y económicos de la unidad empresarial, el aprovechamiento de las estructuras de soporte, la financiación frente a las reticencias de los bancos tradicionales, el funcionamiento en red y las relaciones con la administración pública, con las empresas comerciales que les acusan de competencia desleal y con los sindicatos que les acusan de constituir mercados de trabajo secundarios en los que se paga menos y las condiciones de trabajo son peores.

Ahora bien, los estudios de Cesar de Italia y Macif de Francia, las dos, fundaciones emanadas de grandes mutualidades y con fuerte presencia sindical en su interior, resaltaron que en determinadas ocasiones las relaciones con las organizaciones sindicales eran un estímulo y una garantía suplementarios y que la frontera con el mercado era cada vez más flexible⁹⁶. Al igual que la existencia de un programa público de envergadura en Francia (Empleo-Jóvenes) era una palanca sobre la que las empresas sociales se apoyaban para crear empleo con mayor eficiencia para los jóvenes sin trabajo⁹⁷ cuando existían estructuras adecuadas de demarraje y acompañamiento.

Otro estudio importante que el programa encargó fue el del CIRIEC (Centro Internacional de investigaciones y de Información sobre la Economía pública, social y Cooperativa). El cual, a través de 628 fichas permite mejorar claramente en el conocimiento de la situación de las cooperativas, mutualidades asociaciones y fundaciones, de sus estructuras de soporte y de las políticas públicas que se le destinan en los quince países de la Unión Europea. Especialmente importante es el capítulo dedicado a explicar su relación con el empleo. Sintetizándolo, en la Unión europea son 8.800 000 los puestos de trabajo a tiempo completo remunerados, lo que representa un 7,9 % del empleo total. En Grecia y Portugal representan entre el 1% y el 2,5%, entre el 4% y el 8% en Italia, Suecia, Alemania, Francia, Austria, Finlandia, España y Gran Bretaña y entre el 12,5 y el 14,3% en Dinamarca, Irlanda y Países Bajos. Las Asociaciones proporcionan un 71% de los empleos del conjunto del tercer sistema, las Cooperativas un 25,7% y las Mutualidades un 3,1%.

Como es evidente, no todo este empleo que crea y mantiene el tercer sistema está relacionado con la lucha contra la pobreza. De todos modos, el informe⁹⁸ realizado por el CIRIEC termina afirmando que este sistema es capaz de desarrollar una gran innovación en lo que concierne la formación y la inserción de las personas desfavorecidas.

El tercer sistema, las empresas sociales, la economía social dejan de ser unos medios desconocidos que llaman a las puertas de las instancias europeas y

⁹⁶Mazzoli, E. (1995). La frontiera flessibile. La creatività dell'economia sociale. Liocorno ed. Roma.

⁹⁷ G.E.S.- MACIF. (1999). Les nouveaux acteurs de l'économie sociale. Structures, activités et stratégies de pérennisation. Rapport de l'étude de cas réalisé dans le cadre de l'Action pilote « les jeunes, l'emploi et l'économie sociale. Niort. Fondation Macif.

⁹⁸ CIRIEC (2000). Les entreprises et organisations du troisième Système: Un enjeu stratégique pour l'emploi. Liège. (<http://www.ulg.ac.be/ciriec/>). (Pag. 158).

pasan a ser un interlocutor, que por lo menos no puede ser ignorado por ellas, en términos de empleo y de lucha contra la exclusión, aun cuando ello plantea no pocas dificultades a escala europea, de coordinación interna, de representación y de carácter jurídico. El programa social que la Comisión establece para el periodo 1998-2000 cita explícitamente el papel de la economía social⁹⁹, y en el Seminario de Integra que se celebra en Barcelona en Octubre de 1997, una de las secciones se dedica al papel que la economía social juega en la integración socio económica.

Cabe recordar, por ultimo, que este año 1997, que da inicio a la historia formal de las relaciones entre estrategias de empleo e inclusión, es proclamado el año contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo. Y que como muestra la evaluación¹⁰⁰ efectuada de los 176 proyectos financiados en los que el mundo asociativo es mayoritario, el 34% escogen actuar directamente en el mundo profesional y el 52% contra el racismo en la vida cotidiana. Cuando ambas dimensiones se juntan, poniendo en relación trabajadores y personas sin trabajo, los resultados son claramente positivos para neutralizar las estigmatizaciones y el racismo. En estas condiciones, la entrada en las empresas de minorías étnicas y de inmigrantes es vista como un enriquecimiento. Posteriores proyectos financiados por el FSE, que han actuado en la inserción laboral de los gitanos, también han conseguido resultados considerablemente positivos¹⁰¹.

No es aventurado afirmar que en 1997, empieza un nuevo ciclo más favorable al encuentro de las estrategias europeas de empleo y de inclusión. De todos modos, para que las segundas se consoliden es necesario esperar a la Cumbre de Lisboa que se realiza tres años mas tarde.

2.6 Lisboa 2000. Una inflexión esperanzada

El ciclo empezado en 1997 culmina en Lisboa en el año 2000. En efecto, la Cumbre que se celebra en esta ciudad y en la posterior de Niza en el mismo año, marcan un punto de inflexión en el itinerario que se esta presentando. En ellas, se afirma la profunda conexión entre crecimiento económico, empleo y cohesión social. Se consagra así un triangulo, que algunos llaman milagroso, que debería articular los esfuerzos y resultados económicos con la creación de mas y mejor empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El explicito objetivo de construir una de las más competitivas y dinámicas regiones del mundo, basada en la gestión del conocimiento y la innovación y de buscar el pleno empleo y erradicar decisivamente la pobreza hasta 2010, pone de manifiesto el optimismo esperanzado reinante en la cumbre de Lisboa¹⁰².

Estas nuevas orientaciones se concretan a través del Método Abierto de Coordinación, cuyo antecedente era la estrategia europea de empleo. Esta, por lo tanto se reafirma, así como se confirma que la Comisión tiene las funciones de estímulo, coordinación y promoción de intercambios y los estados

⁹⁹ Comisión Europea (1997). Programa de Acción social.1998-2000. Bruselas (pag. 13)

¹⁰⁰ Estivill,J. Friedrich,W, Zeroulou, Z (1998).European Year against racism. Evaluation Report. Bruxelles

¹⁰¹ Fundación Secretariado General Gitano. Programa Acceder. 2000-2006.Madrid

¹⁰² Para la explicación de este periodo se toma como base Estivill,J.,Aires,S. (2007) From lisbon 2000 to lisbon 2007. Back to the future. REAPN.Porto.

miembros la plena competencia en las políticas de empleo y de inclusión. Con respecto a estas últimas, el método de coordinación supone:

- ✓ La existencia de un alto Comité De Protección Social en el que participan los responsables de los gobiernos y de la Comisión en estas materias. Este Comité se pone en marcha en el año 2000 y es importante constatar que la inclusión social se sitúe en el marco de la protección social.
- ✓ La definición de un Programa de Acción Comunitaria.
- ✓ La creación y el desarrollo de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (PNAI) y su revisión periódica por los Informes Conjuntos de Inclusión.
- ✓ La aplicación de un sistema compartido de 18 indicadores¹⁰³ aprobados en el posterior Consejo de Laeken durante la Presidencia Belga del año 2001¹⁰⁴ y que permiten hacer el seguimiento de la situación y la evaluación de los avances y retrocesos de las medidas implementadas.

Aunque tenga una menor importancia general, entre la cumbre de Lisboa y la de Niza, la activa Presidencia Portuguesa, que había convocado, a inicios de año, un interesante encuentro¹⁰⁵ sobre las rentas mínimas y la lucha contra la pobreza en Almansil organizó otra cumbre y otro encuentro en Santa Maria de Feira en el mes de Abril, bajo el título “Desarrollo local, ciudadanía y economía social”¹⁰⁶. Como se puede constatar, estos dos encuentros marcan el auge de este tipo de preocupaciones y debates en aquellos momentos. En el primero, quedaba claro que había que avanzar más en la definición del modelo social europeo y del sistema de protección social y que había que dar pasos concretos en las relaciones entre las rentas mínimas y el mercado de trabajo. En las orientaciones finales del segundo, se reconoce que la economía social, en su heterogeneidad, es uno de los caminos más prometedores de innovación societaria, económica y organizativa y factor de movilización de las capacidades individuales y colectivas y por ello de prevención e inserción de las poblaciones más desfavorecidas. Y se recomienda que esta economía social se coordine mejor, participe más en el desarrollo local en partenariat con los municipios, colabore con las empresas mercantiles contribuyendo a su responsabilidad social; al mismo tiempo que a los estados miembros y a la Unión Europea se les instan a que integren en sus políticas de forma explícita a la economía social, para terminar recomendando que las futuras presidencias francesa y sueca organicen parecidas conferencias. Lo que será llevado a cabo por ellas y por otras que le seguirán.

En la Cumbre de Niza, a finales de año, se concretan los cuatro objetivos que aceptados a escala europea deben ser incorporados en los PNAI. 1) Participación en el empleo y acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios, 2) Prevenir el riesgo de exclusión, 3) Actuar en favor de los más vulnerables, 4) Movilizar al conjunto de los actores.

¹⁰³ Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002). Social indicators, the E.U. Social Inclusion process. Oxford University Press. Oxford.

¹⁰⁴ En Septiembre 2001 tuvo lugar la conferencia en Amberes donde se presentaron los indicadores. Después elaboraron un nuevo informe que presentaron a la presidencia Luxemburguesa en 2005. Este se ha también publicado. Atkinson, T y otros. (2007). Taking forward the EU social inclusion process. Polity Press.

¹⁰⁵ IDS. (2000) Policies and instruments to fight poverty in the European Union: The guarantee of a minimum income. Ministerio do Trabalho e da Solidariedade. Almansil. (278 pags.)

¹⁰⁶ Véanse algunas de las ponencias presentadas y las reflexiones de la Comisión Científica en el número de la revista Sociedade e Trabalho n-8/9. (2000). Ministerio Do Trabalho e da Solidariedade. Lisboa.

La formulación de estos objetivos significan una aproximación multidimensional de la pobreza y la exclusión social y como corolario el abordarlas desde diferentes estrategias (empleo, ingresos y recursos, servicios,...) desde una perspectiva de derechos. Igualmente tienen importancia dos tipos de articulaciones: la que liga las medidas paliativas con las preventivas y la que hace un balance entre una visión universal (acceso para todos) con la de públicos específicos (los más vulnerables). El cuarto objetivo pone el acento en la participación de los afectados, que comportará las sucesivas conferencias¹⁰⁷ convocadas por cada una de las presidencias, la penetración de la inclusión social en los ámbitos nacional, regional y local y sus respectivas coordinaciones y el diálogo de todos los actores relevantes¹⁰⁸.

Como consecuencia de las cumbres de Lisboa y Feira, la Comisión elabora su agenda de política social para 2000-2006¹⁰⁹. En ella, se afirma el vínculo esencial entre el vigor económico de Europa y su modelo social y el valor productivo de la política social. La mayor parte del gasto en salud y educación representa una inversión en recursos humanos que repercute en incrementos de productividad, asimismo las transferencias sociales permiten una mejor calidad en el empleo y equilibran y redistribuyen los ingresos a lo largo de la vida. Un crecimiento económico sostenido acompañado de una baja inflación y unas saneadas finanzas públicas son cruciales para aumentar los puestos de trabajo y la cohesión social. Hasta cierto punto, emerge un nuevo discurso en el que se llega a decir que “para hacer frente a estos retos, es necesario adoptar políticas versátiles, que rebasen la mera problemática del mercado de trabajo y vayan dirigidas a aumentar la inclusión social y la participación”.

En el contexto de este discurso, la argumentación acerca de la calidad, que desde unos años anteriores venía emergiendo¹¹⁰, se fortalece. Calidad del trabajo, conciliando la vida profesional y la vida privada, de la política social, con altos niveles de protección y buenos servicios sociales y de las relaciones de trabajo. También empieza a asomar el tema de la gobernabilidad, interpretado en términos de clara distribución de funciones y de participación institucional (Consejo, Parlamento, Comisión, Gobiernos, Autoridades regionales y locales, interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales) y se alude a la transversalidad. Pero esta, no se concreta, con la posible creación de mecanismos inter Direcciones Generales de la Comisión o cuando se habla del Fondo Social Europeo. En cambio, se fijan objetivos concretos como el de acercarse lo más posible a una tasa de empleo del 70% y aumentar a un 60%, el número de mujeres trabajando antes del 2010. De 2000 a 2004, la Comisión continúa elaborando anualmente sus informes, donde presenta la situación de los compromisos adquiridos en su agenda social.

La Comisión también define el **Programa de Acción Comunitaria**¹¹¹ que debe apoyar la coordinación de los estados miembros y promover la eficiencia de las políticas de inclusión social. Con un presupuesto de 75 millones de euros, este

¹⁰⁷ Para una explicación de estas Conferencias en el marco de los avances y retrocesos de la participación a nivel europeo ver Estivill, J. Veiga, F., Albergaria A.C., Vicente, M.J. (2007) Pequeñas experiencias, grandes esperanzas. Activar a participação. REAPN. Porto. (Cap. II).

¹⁰⁸ Fraser, H. (2007). Promoting social inclusion: the EU dimension. IPA Administration Journal. Dublín.

¹⁰⁹ Comisión Europea. (2000). Comunicación. Agenda de Política social. Bruselas. COM (2000) 379 final.

¹¹⁰ Beck, W., Van der Maesen, L. Walter, A. (1997). The social quality of Europe. Kluwer Law International. The Hague.

¹¹¹ Comisión Europea. Establecimiento de un programa de Acción Comunitaria en favor de fomentar la cooperación entre los estados miembros para luchar contra la exclusión social. Bruselas. COM.2000.368.

se concreta en: 1) Analizar las características de la inclusión social, sus causas, procesos y tendencias, 2) Promover el intercambio de información y de buenas practicas para el despliegue de los indicadores cuantitativos y cualitativos, de los criterios de evaluación y de seguimiento y aplicar un programa de intercambios transnacionales que permita la revisión entre pares, "peer review", 3) Potenciar el dialogo en el que participen todos los actores interesados y apoyar a las redes Europeas de organizaciones que luchan contra la pobreza y la exclusión.

En un tiempo corto, entre enero y mayo de 2001, los gobiernos de los quince países elaboran sus respectivos **Planes Nacionales de inclusión** que se extienden hasta 2003. En el mes de julio de este año, se presenta una segunda generación de planes sustentada en los objetivos comunes, que de acuerdo con la Cumbre celebrada en Barcelona un año antes, se pide que sean mas concretos, incluyendo programas de aplicación mas precisos, mejores diagnósticos sobre la exclusión y evaluaciones de las medidas que tengan en cuenta el genero y el peso creciente de los inmigrantes. Lo que en parte indica los fallos de la primera generación. La segunda fue implementada hasta 2005 y complementada con una revisión de los avances obtenidos. Todos los planes deben seguir una misma estructura: tendencias y desafíos que plantea la exclusión, la evaluación del anterior PNAI, la estrategia y las medidas que serán aplicadas y un capitulo dedicado a las buenas practicas. Algunos añaden información presupuestaria, sobre la distribución de los Fondos Estructurales y utilizan indicadores. En el año 2006, se da una tercera generación de planes, cuya duración se alarga hasta 2008.

Este proceso se conjuga con los **Informes Conjuntos de Inclusión** que elabora la Comisión y aprueba el Consejo. El primero se publica en 2002, el segundo en 2004 y el tercero en 2006. El ultimo de ellos, ya incluye un capitulo sobre las pensiones y el envejecimiento activo. Estos informes describen las principales tendencias de la pobreza y la exclusión a escala europea, presentan con un sistema de fichas y comentan los PNAI's de cada país, de acuerdo con los cuatro objetivos comunes. Hay que tener en cuenta que a partir de 2002, los diez candidatos a entrar en la UE. se ven envueltos en este proceso y deben elaborar sus respectivos Memorandums Conjuntos de inclusión (JIM) que fueron aprobados en diciembre 2003. Después de su entrada, en 2004, se incorporan al proceso¹¹² y desde septiembre 2006 operan con el mismo esquema.

Es innegable que este conjunto de planes e informes proporciona un considerable conocimiento sobre las características de la pobreza y la exclusión y las medidas institucionales que se adoptan frente a ellas, tanto a nivel europeo como de los estados miembros. Han conseguido que estas preocupaciones estén más presentes en las agendas Europeas¹¹³ y de los estados, lográndose un cierto intercambio entre ellos. Han significado un avance alrededor de los conceptos¹¹⁴ (pobreza, exclusión, inclusión) y la forma de analizarlos y medirlos, aunque algunos países de la Europa central y del Este manifiestan sus desacuerdos y la producción estadística es lenta. Igualmente, han permitido desgajar desafíos comunes (envejecimiento de la

¹¹² Más recientemente se han acordado llevar a cabo JIM con Bulgaria y Rumania y últimamente con Croacia y Turquía.

¹¹³ Es innegable que las Mesas Redondas, "Round Tables", que cada Presidencia convoca han sido ocasiones para ello, así como las Conferencias Europeas de las personas que experimentan la pobreza.

¹¹⁴ Comisión Europea. (2004). Informe Conjunto de Inclusión Social. Bruselas

población y bajos índices de natalidad, aumento de la inmigración y de la diversidad social y cultural, cambios en la estructura familiar con mayor número de familias monoparentales y nacimientos fuera de los matrimonios, una pobreza que se ceba en estos colectivos, en los niños¹¹⁵, en las minorías étnicas con el aumento de su estigmatización, en los discapacitados, en los enfermos crónicos, en las personas aisladas, en los territorios más alejados y en los barrios degradados de las grandes ciudades,...). Es decir, en un mundo alejado del mercado de trabajo y fuera de las medidas activas que tan populares se vuelven en estos años.

En efecto si hubiera que caracterizar con una sola frase a las estrategias de empleo de este periodo, esta podría ser la de la **activación del mercado de trabajo**¹¹⁶. Este tipo de medidas, habían surgido anteriormente¹¹⁷ especialmente en Suecia y Holanda para luego implantarse en Inglaterra, en un contexto de flexibilización de las “rigideces” del mercado de trabajo y fueron auspiciadas por la OCDE¹¹⁸. Este concepto de activación que igualmente se aplicó en Bélgica y Francia puede ser leído de muchas maneras. En una lectura colectiva, podría significar la movilización del conjunto de la sociedad y sus actores para que el mercado de trabajo sea lo más accesible posible para un máximo de colectivos y personas. Si el acento se pone en su carácter individual, entonces se insiste en los esfuerzos que deben hacer las personas para ser “empleables” y para intentar encontrar trabajo. Igualmente, puede aplicarse a las estrategias de inclusión en las que cada vez más, se va a utilizar el concepto de inclusión activa. También la vejez debe ser activa, lo que significa disminuir la edad de jubilación y trabajar durante más años. Por extensión, todo el mundo debe “activarse”: los jóvenes formándose más y buscando mejores oportunidades, las mujeres dejando su hogar y entrando en el mercado de trabajo, los funcionarios siendo más eficaces, los empresarios siendo más innovadores,...

En la perspectiva europea del pleno empleo que parece posible hasta 2002 y aun más cuando el paro vuelve a crecer, las políticas activas deben combatir la cultura de la dependencia que aumenta el gasto público social pasivo, intentar incorporar a una mayoría de la población activa que no trabaja haciendo que el trabajo sea atractivo, “**make work pay**”, facilitando a los parados formación (formación a lo largo de la vida), prestaciones de movilidad y dispositivos de atención para las personas a cargo (guarderías, centros de acogida,..) y presionar a los “empleables”, aumentando la condicionalidad de sus prestaciones y retirándoselas sino cumplen con unas determinadas condiciones de búsqueda del empleo.

Entre otras¹¹⁹, algunas de las consecuencias de estas medidas son por un lado, que la inserción laboral puede convertirse en una carrera de obstáculos, con la potencial culpabilización de los que no pueden saltarlos, y por el otro, la ampliación de un mercado de trabajo más precario, volátil, al que acceden

¹¹⁵ La cuestión de la pobreza infantil a partir del impulso inglés se transforma en tema recurrente en estos años.

¹¹⁶ Para ver una ejemplificación significativa de esta perspectiva véase Comisión Europea (2005). European Social Found in action. European success stories. Bruselas.

¹¹⁷ Van Doorn, M. (1997). Navigating through uncharted waters: a comparative study of active labour market policies in the Netherlands, Sweden and Great Britain. Ministerie van Sociale Zaken. La Haya.

¹¹⁸ Darmon, I. (2002). La caja negra de las políticas activas de trabajo en España. Rev. Políticas Sociales en Europa. Nº 11. Ed. Hacer. Barcelona. (Pag. 94).

¹¹⁹ Gaëlle, P. (1999). A framework for active labour market policy evaluation. O.I.T. Ginebra. y Millar, J. (2000). Keeping track of welfare reform: the new deal programs. J. Rowntree Foundation. London.

personas poco cualificadas y que son mal pagadas. Crece la dualización del mercado de trabajo y emerge con fuerza toda la problemática de **los trabajadores pobres**. En una investigación publicada por la Fundación Europea por la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de Dublín se aborda esta cuestión¹²⁰, que ya se había planteado en los Estados Unidos en la década de los setenta y posteriormente en Inglaterra. Vale la pena detenerse en el, porque se trata de uno de los temas clave para el posible engarce entre estrategias laborales y de inclusión. De hecho, tal como se dice en el estudio, su existencia pone a prueba a ambas y pone en cuestión no tanto la cantidad, como la calidad del empleo. Ya que a fuerza de perseguir la primera, se podría olvidar la segunda

La investigación no tiene en cuenta al trabajo sumergido, informal¹²¹ en el que los ingresos pueden estar muy por encima de los umbrales de pobreza debido a actividades legales, paralegales e ilegales. Lo que plantea no pocas dificultades para las empresas de inserción, cuando quieren hacer emerger a estos colectivos. Pero para una mayoría de los que están en la economía informal, sus ingresos acostumbran a estar por debajo. Lo que lleva a los autores a afirmar que sus resultados están subestimados. Es decir, que si se hubiera podido incluir a los que están metidos en el sector informal o a medio camino, la cifra de 7,8 millones de trabajadores pobres sería mayor. Además, este 6% del total de los ocupados en la Unión Europea de 1999, seguramente sería superior si la investigación se hubiera hecho después de la entrada de los diez nuevos países en 2004. Un primer resultado es que la pobreza está más presente entre los trabajadores de los países del Sur (del 7 al 10%) y en Francia, Luxemburgo y Gran Bretaña, y menos en Austria, Bélgica y los Países Escandinavos.

No es posible presentar detalladamente todos los resultados de este riguroso estudio, pero si cabe señalar la heterogeneidad de los trabajadores pobres. Esta situación se concentra en los hogares en los que no hay nadie que tenga un trabajo seguro o solo hay ingresos intermitentes de una persona, en los peor pagados, en los monoparentales, en los que tienen varios hijos y en los peor formados. Igualmente se concentra en las minorías étnicas y en los inmigrantes. La creencia que la pobreza de los trabajadores pobres debería disminuir a medida que aumenta la edad solo se verifica en Dinamarca, Holanda y Luxemburgo. Al contrario, se incrementa en Irlanda, Italia, Austria y Portugal. En Francia y España no hay muchas diferencias entre los trabajadores pobres de mediana edad y los mayores.

Los datos recopilados por esta investigación permiten distinguir varias situaciones: los parados, los que trabajan para otros y los que están buscando trabajo en los últimos seis meses a los que llama "pobres activos" y los que trabajan para si mismos. El 14% del total de estos últimos, se encuentran por debajo de los umbrales de pobreza. Portugal, Grecia, Austria, Francia y sorprendentemente Suecia son los que presentan mayores porcentajes. Como promedio, el 39% de los parados son pobres. Tienen más de un 40% España, Italia, Luxemburgo, Gran Bretaña y muy especialmente Irlanda que alcanza el 50% de ellos. Los pobres "activos" representan el 10% de la población activa de la Unión Europea (17,2 millones). Lógicamente esta tipología depende de los

¹²⁰ Peña Casas, R., Latta, M. (2003). Working poor in the European Union. European Foundation. Dublin.

¹²¹ Lautier, B.(2003). L'économie informelle dans les pays du tiers monde. Paris. La Découverte

diferentes modelos de estado de bienestar¹²² y de sus prestaciones sociales. Así en el modelo mediterráneo la intensidad de la pobreza de los trabajadores es mayor y menor en el socialdemócrata, salvo para los que trabajan por cuenta propia, mientras que los modelos continental y liberal ocupan una posición intermedia. En este último, los parados están mucho más expuestos a la pobreza. El conjunto de las prestaciones tienen un impacto significativo en los ingresos de los hogares. Para los pobres activos y los trabajadores pobres complementan estos ingresos. Para los parados suelen ser el único ingreso y entonces depende de la cuantía de las prestaciones, para que se encuentren o no por debajo de los umbrales de pobreza.

Por fin, esta tipología permite poner de relieve que al mismo tiempo que existe una pobreza persistente, que se cronifica a lo largo del tiempo que afectaba a 30 millones de individuos sobre 56 en riesgo de pobreza, en 1999, también hay transiciones entre las diferentes posiciones. Otro estudio hecho en Francia¹²³ muestra que uno de cada dos pobres activos se encontraba en la misma posición entre 1994 y 1997 y para el 42% de los que salían de ella, el factor principal era encontrar un empleo estable. En otros países como Brasil¹²⁴, Perú¹²⁵, Guatemala¹²⁶, Marruecos¹²⁷, Madagascar¹²⁸, estos procesos de transición que afectan a los colectivos en riesgo, cercanos a los umbrales de pobreza urbana y que los traspasan periódicamente llevan a establecer el concepto de **vulnerabilidad**¹²⁹, que también empieza a ser utilizado en Europa¹³⁰. La aplicación de esta noción puede dar mucho juego a las medidas preventivas e insertadoras en la lucha contra la pobreza y en el empleo.

Otro colectivo de los más vulnerables y en el que se hace más visible la ausencia o la presencia de la articulación de las estrategias europeas de empleo y las de inclusión es el de los inmigrantes extra comunitarios, cuyo número no deja de crecer en todo el continente europeo. Su incorporación a las sociedades europeas pasa en primer lugar por su inserción laboral, para extenderse a una integración más amplia (Vivienda, escuela, sanidad, cultura,...) y al acceso a los derechos de ciudadanía. Pero las instancias de la Unión Europea, al mismo tiempo que promueven la libre circulación de los trabajadores en su interior, concentran su atención en el control de fronteras y solo a partir de la Cumbre de Tampere se han empezado a preocupar más por el asilo, la gestión de los flujos migratorios y la colaboración con los países de origen. Pero siguen sin formular criterios conjuntos de una política de integración, dejando que sean los estados los que formulen sus medidas, aun cuando este sea uno de los desafíos compartidos y fundamentales para la creación de un espacio sociolaboral europeo.

¹²² La literatura producida alrededor de los modelos de estado del bienestar es ingente. En este caso, los autores utilizan la tipología propuesta por Esping Andersen, G. *The three Worlds of welfare capitalism*. Polity. Cambridge. Añadiendo el cuarto modelo llamado Mediterráneo.

¹²³ Breuil-Genier, P., Pontieux, S., Zoyem, J.P. (2001). Profils sur le marché du travail et caractéristiques familiales des actifs pauvres. *Rev. Economie et Statistique* N° 349-350

¹²⁴ Sposati, A. (2004). Mapa da vulnerabilidade social da população na cidade de São Paulo. CEM. São Paulo.

¹²⁵ Herrera, J., Hidalgo, N. (2002) Vulnerabilidad del empleo en Lima. *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines* n°31. Lima.

¹²⁶ Banco Mundial. (2003) *La pobreza en Guatemala*. Washington. D.C.

¹²⁷ Centres d'études et de recherche démographiques. (1997). *Populations vulnérables : profils sociodémographiques et répartition spatiale*. Rabat

¹²⁸ Gondard-Delcroix, C., Rousseau, S. (2004). *Vulnérabilité et stratégies durables de gestion des risques : une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar*. Université de Bordeaux. Bordeaux.

¹²⁹ Estivill, J. (2007). *Vulnerabilidades*. Proyecto PROPOLI. Lima.

¹³⁰ Saraceno, Ch., Negri, N. (2003). *Povert  e vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*. Carocci Ed. Roma.

2.7 La revisión de la estrategia de Lisboa

Las esperanzas no acostumbran a durar en la oscilante escena europea. En el cielo de esta otra historia del emparejamiento formal de las estrategias de empleo y de inclusión se ciernen negros nubarrones pocos años después de haber sido formuladas. El llamado milagroso triángulo de Lisboa amenaza con romperse por su lado más frágil: el de la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Sin duda a la revisión de la estrategia de Lisboa contribuyen una gran cantidad de factores¹³¹. Unos más externos, otros más intrínsecos. De los primeros, los ataques a las torres gemelas de Nueva York de Septiembre 2001 tienen a la vez consecuencias simbólicas y reales, porque crean una sensación de mayor vulnerabilidad, una mayor conciencia de la mundialización, una polarización creciente y una ralentización económica que repercute sobre el continente europeo y sobre su mercado de trabajo. La posterior guerra de Irak y las guerras de los Balcanes no hacen sino acentuar estos rasgos. El petróleo sigue encareciéndose y la factura correspondiente aumenta para la gran mayoría de países. Se empieza a hablar de una “vieja” Europa incapaz de seguir los ritmos de crecimiento económico, de productividad, de inversión no solo de Estados Unidos sino también de los emergentes países intermedios como Brasil, India y sobretodo China. La competencia de estos se hace sentir con mayor fuerza.

La influencia de la mundialización, que es desigual según países y regiones, contribuye a la deslocalización industrial, al cambio de las relaciones laborales y a la flexibilidad laboral. Se constituye en un argumento para limitar el gasto público social y redundante, directa o indirectamente, en un aumento de la precariedad laboral y social y de las diferencias entre estados y regiones. Ello afecta a la cohesión territorial interna de la Unión que es uno de sus objetivos explícitamente perseguidos desde los años ochenta.

La ampliación a diez países más, en 2004, en la que la exigencia de criterios sociales fue muy vaporosa por no decir etérea, responde a las expectativas creadas en sus ciudadanos, amplía el mercado y dificulta la cohesión política, abre nuevas oportunidades y alarga las fronteras de la Unión, al mismo tiempo que diversifica las culturas, aumenta la complejidad de la gestión institucional, disminuye momentáneamente los niveles de renta y eleva los índices de paro, las situaciones de pobreza y de exclusión y los movimientos migratorios internos. Muy pocas voces se elevan en contra de esta ampliación que es vista como un proceso que completa el mapa europeo. Lo que no impide que la cuestión de la **governabilidad** se convierta en uno de los temas presentes en la agenda europea e incluso en la de la política social. En algunos textos¹³², llega a sustituir como referencia principal a la inclusión social.

El crecimiento económico y la creación de empleo se van convirtiendo en las preocupaciones, casi obsesiones, de unos dirigentes europeos confrontados con una ralentización económica y una degradación del mercado de trabajo.

¹³¹ Para ver el cambio de clima de esta época son significativas las Agendas Sociales anuales de la Comisión de 2000 a 2005.

¹³² Discursos del Presidente de la Comisión Durao Barroso. Comunicado al Consejo de Primavera

Progresivamente se va viendo que los objetivos de Lisboa eran muy optimistas y cada vez más son calificados de ambiciosos¹³³.

La evaluación de la estrategia europea de empleo de 2003, de la que se ha hablado anteriormente, ya advertía de algunos síntomas inquietantes sobre la no aplicación nacional de la misma. En el mismo año, dos informes van a gravitar sobre el debate. El de Sapir¹³⁴ presentado en Julio, parte de la afirmación que de 1995 a 2001 la economía europea solo había contribuido en menos de un 10% al crecimiento del PNB mundial mientras que la de Estados Unidos lo había hecho en un 60% y concluye que había que dar un giro poniendo el énfasis en el mercado único, en redefinir las políticas de convergencia y remodelar la gobernabilidad y el presupuesto comunitario.

Ahora bien es el informe Kok¹³⁵ quien tiene una mayor influencia. En el Consejo de Marzo de 2003, se pide a la Comisión que cree una "task force" independiente, presidida por Wim Kok, para revisar la estrategia de Lisboa. Su informe, se presenta en Noviembre. En el, ya se habla del enorme foso que separa a los objetivos de Lisboa con la realidad de un renqueante mercado de trabajo (tasa de empleo del 64,2%, lejos del 67% fijado en Lisboa, aumento del desempleo al 8,1% y del 15% en los nuevos países, etc.). El desafío no es crear empleo a corto plazo sino de articular esta creación a largo plazo con un crecimiento económico sostenible y duradero que exige mayor productividad e inversión en capital y en desarrollo tecnológico. Adaptación y flexibilidad del mercado de trabajo, acompañados de una seguridad, cuyos dos ejemplos serían Dinamarca y Holanda. La noción de **flexiseguridad**¹³⁶ se convierte en uno de los caballos de batalla que se evoca en la articulación de los sistemas de protección social y las estrategias de empleo. Se trata de un difícil equilibrio para asegurar no tanto el empleo como el ciclo de vida en el que se prevé que se va a cambiar varias veces de trabajo. La formación a lo largo de la vida, la mayor participación femenina en el trabajo, el acompañamiento de los jóvenes en la transición de la escuela al trabajo y la permanencia en el trabajo de los que tienen entre 55 y 64 años son algunas de las propuestas de este informe. El cual termina pidiendo un mayor compromiso de los estados y del conjunto de los actores con los objetivos que se fijan a escala europea. Solo así, afirma, es posible retomar la estrategia de Lisboa.

Ahora bien, cuando se llega al Consejo de primavera de 2004, cada vez está más claro que los objetivos de Lisboa son muy difíciles de cumplir, en el adverso contexto mundial y sus consecuencias en Europa. Por ello se acuerda hacer un balance para la siguiente primavera, en el Consejo a celebrar bajo la presidencia Luxemburguesa. Kok vuelve a recibir otro encargo. En su siguiente informe insiste en el desbarajuste de una estrategia "que trata todos los temas y por lo tanto ninguno, y que es responsabilidad de todos y por lo tanto de nadie". Pero "Europa no puede permitirse el fracaso de la estrategia de Lisboa".

¹³³ Además en las cumbres de Estocolmo y de Gotemburgo, de 2001, se había añadido la dimensión medio ambiental y en la de Barcelona de Marzo de 2002 se incorporaba la necesidad de la coordinación con las políticas económicas, de un entorno mas favorable a la competitividad y el desarrollo sostenible.

¹³⁴ Comisión Europea (2003). Informe Sapir. Bruselas.

¹³⁵ Comisión Europea (2003). Informe Kok. Employment, employment, employment. Bruselas. En 2004, se encarga otro informe al mismo antiguo ministro holandés. Comisión Europea (2004). Enfrentando el desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Bruselas.

¹³⁶ Esta perspectiva es progresivamente aceptada. por el Consejo Informal de Villach (Austria) en 2006. Por la reunión tripartita de Lathi (Finlandia) en 2006, por la sesión del Parlamento Europeo del 29 de Diciembre de 2007 y por el Consejo del 5/6 de Diciembre de 2007. Para una discusión inteligente ver Gazier, B. (2005) Vers un nouveau modèle social. Flammarion. Paris.

Lo que significa priorizar, simplificar, saber quien hace que, ordenar y sincronizar con la política económica.

Para responder al balance pedido, la Comisión presenta a inicios de 2005 su Informe de Síntesis¹³⁷ “El relanzamiento de la estrategia de Lisboa” que se apoya en su informe de 2004¹³⁸. Como puede observarse, la estrategia de Lisboa continúa siendo el marco referencial, aunque se afirma que la fecha de 2010 y los objetivos relacionados con los índices de empleo ya no se consideran prioritarios. El acento se pone en las políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad y la contención presupuestaria. Mas crecimiento, mas puestos de trabajo y de mejor calidad, una mejor gobernabilidad son los lemas que sintetizan este relanzamiento. A partir del cual la Comisión presentará un solo documento en el que se incluirán las directrices de Empleo (proceso de Luxemburgo), las reformas estructurales (Proceso de Cardiff) y las medidas macroeconómicas y presupuestarias (proceso de Colonia).

La inclusión social ha ido desapareciendo del triangulo titular de Lisboa. Se ha ido convirtiendo en un jugador de reserva al que se acude en determinadas ocasiones. Esta desaparición de la inclusión social del equipo titular, no debe hacer ignorar que también ella esta sometida a una revisión que se proyecta hacia Luxemburgo 2005. Se ha enviado un cuestionario¹³⁹ a todos los estados miembro y los “Partenaires”. La Presidencia Luxemburguesa organiza una Conferencia “Taking Forward the Eu’s Social Inclusión Process” y se publica un balance¹⁴⁰. En estos debates y documentos va apareciendo que el método abierto de coordinación que debe respetar el principio de la subsidiariedad deja muchos márgenes de maniobra a los gobiernos y estos pueden hacer de su capa un sayo, sobretodo cuando aparecen dificultades económicas. Se constata que el impacto de los PNAI’s no es grande y que pese a que en algunos países se han puesto en marcha mecanismos partenariales, el grado de participación de otros actores deja mucho que desear (autoridades locales, mundo asociativo, organizaciones sindicales y empresariales). La ciudadanía ha sido poco movilizada. Por otro lado, a nivel nacional, la integración de los PNAI en los procesos de decisiones macroeconómicos es escasa¹⁴¹. El llamado “Mainstreaming” no se ha conseguido. A menudo, el ciclo político nacional no ha coincidido con el diseño y la implementación de los PNAI, y estos han ido en paralelo con la distribución de los fondos estructurales.

De modo que tanto la estrategia Europea de empleo como la de inclusión social adolecen de voluntarismo y de una falta de coordinación estrecha entre las instancias supraestatales y las de ámbitos inferiores. Una interpretación¹⁴² de esta desconexión sería que en Lisboa se habría marginado a la Comisión que estaba en la transición de Santer a Prodi. El colegio de Comisarios y su nuevo presidente habrían visto la estrategia de Lisboa como una reducción de su autoridad, limitando su acción a labores de evaluación y presentación de un informe de síntesis en cada Consejo de primavera. La Comisión habría visto

¹³⁷ Comisión europea.(2005). Comunicación al Consejo. Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa

¹³⁸ Comisión Européenne.(2004). Réalisons Lisbonne. Réformes pour une Union élargie. Bruxelles.

¹³⁹ Comisión Staff Working Document. Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social inclusión.

¹⁴⁰ Comisión Europea (2006). Social inclusión in Europe. Bruselas.

¹⁴¹ Comisión Europea (2005). Informe conjunto sobre Protección social e inclusión social. Bruselas

¹⁴² Ibáñez Rubio,I.(2006). Revisión de la estrategia de Lisboa en la U.E. Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo. Rev. Información Comercial Española n- 829. Madrid. El autor es Consejero en la Representación Permanente de España ante la UE.

disminuida su capacidad de iniciativa de una estrategia en la que de todos modos la mayoría de las actuaciones eran nacionales y se habría comprometido menos con ella. Esto podría explicar las continuas llamadas en favor de un fuerte compromiso político y el que la gobernabilidad se encuentre en el centro de las preocupaciones de la llamada estrategia renovada de Lisboa.

Este juego, donde la pelota se tira al techo del otro, de la Comisión a los gobiernos y al revés, se habría recentrado en los acuerdos de Luxemburgo de 2005, en los que la Comisión vuelve a tener un mayor protagonismo con la creación de un propio programa comunitario.

2.8 La Estrategia de Lisboa Renovada. La creciente invisibilidad de la pobreza y la exclusión.

La estrategia de Lisboa renovada puede ser sintetizada en términos de sus contenidos y en las formas de su aplicación. Con respecto a los primeros en el programa comunitario se afirma¹⁴³ que frente al envejecimiento de la población, el cambio tecnológico, la globalización y la presión sobre el medio ambiente las prioridades son fomentar el conocimiento y la innovación para el crecimiento económico, hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar y crear más empleo y de mayor calidad. El valor añadido comunitario está en el avance del mercado interior, la mejora de las infraestructuras y la creación de mejores condiciones para las empresas. También deben destacarse las medidas de promoción del conocimiento, de la enseñanza y las cualificaciones... "sin descuidar la cohesión social y territorial".

Con respecto a las modalidades, estas ideas fuerza se plasman en la estrategia de empleo y crecimiento y en los Planes Nacionales de Reforma. Tanto la primera como los segundos deben incluir los aspectos macroeconómicos y presupuestarios, las políticas de empleo y las reformas estructurales y las dimensiones microeconómicas. La comisión propone que en cada estado exista una persona que coordine estas cuestiones a nivel gubernamental. Se han establecido 24 "Guides lines", directrices integradas, para el crecimiento y el empleo que deben operar de 2008 a 2010 (macroeconómicas, microeconómicas y de empleo)¹⁴⁴.

No es aventurado afirmar que tanto la estrategia de empleo y crecimiento como los **Planes Nacionales de Reforma** se convierten en las piezas clave de la Estrategia de Lisboa renovada. En ellas debería incluirse la cohesión social, Pero una rápida lectura de la primera generación de los Planes Nacionales de Reforma muestra que si bien estos incluyen las grandes opciones sobre el crecimiento y el empleo, en cambio, en casi todos ellos, la conexión con los planes nacionales de protección e inclusión social brilla por su ausencia. En este sentido, dos documentos son especialmente significativos. Uno, es el Dictamen del Comité Económico y Social de abril de 2006 en el que se llega a decir que "los estados miembros no han demostrado ningún compromiso real con respecto a las acciones y objetivos acordados", y que "los planes de empleo, inclusión social y demás asuntos se han convertido en informes

¹⁴³ Comisión Europea (2005). Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa. Bruselas.COM. 330

¹⁴⁴ European Comisión (2007). Integrated guides lines for growth and jobs (2008-2010). Brussels.

burocráticos”¹⁴⁵. Y el segundo es el propio Informe Conjunto sobre la protección y la inclusión social del mismo año en el que se insiste en los efectos positivos de ligar el crecimiento, el empleo, la protección y la inclusión social¹⁴⁶, en la necesidad de darles una mayor visibilidad y de obtener una mejor participación de todos los actores como garantía de su aplicación y del compromiso político de aplicación nacional.

Los Planes Nacionales sobre Protección e Inclusión Social continúan funcionando por su lado, pero ahora situados en un segundo nivel. Anteriormente, se les añadió la cuestión de las pensiones y desde 2005 los cuidados de salud de larga duración. El Consejo de primavera de 2006 aprueba tres objetivos que se deben perseguir por medio del Método Abierto de Coordinación: 1) la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades, 2) una interacción eficaz y mutua entre los objetivos de Lisboa y el crecimiento económico y 3) el refuerzo de la gobernabilidad, la transparencia y la participación de los actores relevantes en la concepción, aplicación y acompañamiento de las políticas.

A través de lo que se ha llamado el “Streamlining”¹⁴⁷, que se inicia en 2006 y cuyo primer ciclo se alarga hasta 2008, se quiere racionalizar, integrar, priorizar y sincronizar estas diferentes dimensiones con la estrategia de crecimiento y empleo. El Método Abierto de Coordinación así integrado debería tener un perfil y una eficacia mayores, se dice. Aunque el balance que hace la red europea EAPN de los efectos de este nuevo enfoque es muy mitigado. Reconoce su interés pero advierte que la erradicación de la pobreza está perdiendo terreno y que no es un detalle pasar de esta terminología a la de la inclusión activa, como tampoco lo es el que la lucha contra la pobreza esté cada vez menos presente en las agendas políticas. Formular prioridades a escala europea, como lo hace el nuevo enfoque, puede ser una forma de intentar disminuir los vacíos de aplicación nacional, pero también crea situaciones en las que empobrecerse no es suficiente para beneficiarse de las políticas nacionales contra la pobreza¹⁴⁸. En efecto, a menudo, priorizar por colectivos puede excluir atacar las causas y procesos más generales de la pobreza y la exclusión.

Una vez más, hay diferentes lecturas con respecto al hecho de añadir las pensiones y los cuidados sociales y sanitarios de larga duración. Por un lado, ello va en el sentido de atacar la pluridimensionalidad de los problemas al mismo tiempo que no hay dudas sobre los efectos beneficiosos que tienen las pensiones de jubilación, cuando son altas, sobre los niveles de vida de las personas ancianas. Estas y el conjunto de las personas no autónomas (discapacitados profundos, enfermos crónicos,...) dependen también de los cuidados sociales y sanitarios (asistencia domiciliaria, dispositivos residenciales, personal especializado...). Por el otro lado, el envejecimiento de la población, el encarecimiento de los costes sanitarios y las dificultades financieras de la seguridad social, pueden convertirse en argumentos para limitar las prestaciones sociales públicas (más años de cotización, bases

¹⁴⁵ Comité Económico y Social Europeo. (2006). Dictamen Sobre la Comunicación de la Comisión. Trabajar juntos, trabajar mejor. Bruselas. SOC/234. (pag. 5).

¹⁴⁶ European Commisión. (2006). Joint Report on social Protection and social inclusión. Luxemburg. .OPCE.

¹⁴⁷ European Commision (2005). Working together,working better. A new framework for the open method of coordination of social protection and inclusion policies in the European Union. Bruselas. Ver la respuesta de EAPN a esta comunicación de la Comisión en EAPN (2006) Combating growing levels of poverty and inequality is essential for the future of the EU. Brussels.

¹⁴⁸ EAPN.(2006). What do they deliver for people in poverty?. Bruxelles. (Pág. 14).

imponibles menores,..) y fortalecer los mecanismos de mercado (fondos privados de pensiones)¹⁴⁹. ¿Cual es la lectura que se esconde detrás de la formulación comunitaria de una protección social adecuada, moderna y sostenible, en función del ritmo de crecimiento económico?.

En cualquier caso, el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2007¹⁵⁰, constata grandes desigualdades entre países, en la cobertura de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración y en las tendencias entre ellos ya que en los que han aplicado reformas se reduce la edad de jubilación que se compensa con la prolongación de la vida activa o el aumento del ahorro con planes de pensiones complementarias, mientras que en otros crece la edad de jubilación y aumentan las jubilaciones anticipadas para los que trabajan en las grandes empresas. El riesgo de una mayor pobreza de las mujeres ancianas, de los beneficiarios de las pensiones mínimas o de los ingresos mínimos de los regimenes asistenciales crece, al igual que el de la pobreza infantil, el de su transmisión entre generaciones, el de las personas sin hogar y la exclusión de la vivienda.

En dicho informe se insiste en la inclusión activa que refuerza la integración laboral y social, al mismo tiempo que se reconoce que el crecimiento económico y del empleo no permiten por si solos integrar a las personas mas alejadas del mercado de trabajo. La economía social es una fuente esencial de empleos, incluso para personas poco cualificadas o que tienen una capacidad reducida de trabajo y presta servicios sociales no atendidos por el mercado. Servicios, muchos de ellos necesarios para la inserción laboral. Pero quizás las palabras que más se repiten en este informe y en el de 2008¹⁵¹, son coordinación e interacción... entre políticas económicas y sociales, entre políticas laborales y de inclusión, entre servicios sanitarios y sociales, entre cuidados institucionalizados y los informales, entre niveles comunitarios, nacionales regionales y locales. Pero, ¿quien le pone el cascabel, al gato de la coordinación?.

Precisamente, este esfuerzo de coordinación es posible aplicarlo, a nivel europeo, al Fondo Social. Este, tal como se ha dicho, tuvo un cierto giro de 2000 a 2006, para adaptarse a la estrategia de Lisboa. En 2005, la presidencia Inglesa convocó una conferencia alrededor de esta cuestión¹⁵². Los resultados de la investigación encargada por la Comisión y realizada en 11 estados, son duros¹⁵³, ya que concluye que la estrategia de Lisboa solo tiene efectos indirectos y que a pesar de que hay coherencia entre los objetivos de esta y los fondos estructurales, solo el 50% del gasto de estos se han aplicado a perseguirlos. Se propone focalizar a los fondos estructurales en el crecimiento económico y concentrar y integrar sus recursos en las políticas nacionales de reforma y crecimiento.

De todos modos, en el año 2007, los fondos estructurales son objeto de una reestructuración que debe durar hasta 2013. No es posible examinar esta

¹⁴⁹ Para poder seguir la evolución de la protección social y de cada una de las prestaciones en la UE, lo más útil es consultar las excelentes memorias anuales que desde 1990 se publican en el sistema MISSOC.

¹⁵⁰ Consejo de la Unión Europea (2007). Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007. Bruselas.

¹⁵¹ Consejo de la Unión Europea (2008). Informe Conjunto sobre la Protección social e inclusión social 2008. Bruselas.

¹⁵² U.K. Presidency. Delivering the Lisbon and Goteborg Agendas. Newcastle. 7/8 November 2005.

¹⁵³ Henrik Haar, J. (2005). Improving the synergies between the structural funds and the Lisbon strategy. Danish Technological Institute.

modificaciones, pero si cabe señalar que el nuevo reglamento del Fondo Social incorpora la inclusión social y abre la puerta a la participación de los actores de la economía social (Inglaterra, España, Hungría,...). Se dedicarán casi 10 000 millones de euros a la prioridad de inclusión social y el artículo 11 de la normativa reconoce explícitamente el principio de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil¹⁵⁴. Hasta que punto estas incorporaciones y aperturas permitirán crear puentes entre las estrategias laborales y sociales es demasiado pronto para saberlo. Aun cuando algunos países, especialmente los entrados últimamente han empezado a construirlos. El anuncio que el año 2010 será dedicado a la pobreza en Europa es una ocasión para hacer un balance sobre estas articulaciones. Las cuales, pueden ser más positivamente enfocadas si empiezan a prepararse ya desde ahora, tanto a nivel de su diseño como en su implementación concreta y local.

Como se ha visto, trabajadores pobres, inmigrantes y todos los que no pueden trabajar o trabajan de forma precaria y en la economía informal acostumbran a quedar al margen de las estrategias de empleo y de inclusión. Es más, a menudo ven empeorar su situación con las políticas activas cuyas exigencias no pueden seguir. Al mismo tiempo, empresas sociales, rentas mínimas¹⁵⁵ y mecanismos de Welfare¹⁵⁶ y experiencias de desarrollo local se convierten en puentes potenciales de una coordinación que debe funcionar a nivel horizontal (Europeo, estatal, regional y local) y vertical, de abajo, arriba y al revés.

Por último, hay que hacer mención a dos comunicaciones de la Comisión y al programa Progress. La primera de ellas, de 2006, lanza una consulta sobre una acción a nivel de la UE para promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral¹⁵⁷. De hecho, vuelve a poner sobre el tapete las dos recomendaciones de 1992 y muy especialmente las rentas mínimas como medio de escapar de la extrema pobreza, pero sobretodo en su función de integración profesional de las personas capaces de trabajar. Se constata que los apoyos a la renta se han visto sometidos cada vez más a políticas de activación y alerta sobre sus posibles efectos desincentivadores para el empleo. Partiendo del principio que este debe ser remunerador para empresas y trabajadores, define la inclusión activa como la coordinación de tres elementos: 1) un vínculo con el mercado de trabajo bajo la forma de ofertas de empleo o formación profesional, 2) un apoyo a la renta de un nivel suficiente para poder llevar una vida digna y 3) un mejor acceso a los servicios sociales en el sentido amplio de la palabra¹⁵⁸.

Esta trilogía que es reafirmada en la segunda comunicación de la Comisión¹⁵⁹ depende de la cooperación de las administraciones nacionales y locales, de los proveedores de servicios, privados, públicos o mixtos, de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas desfavorecidas. Desde

¹⁵⁴ EAPN (2007). Fondos estructurales: útiles contra la exclusión?. Noticias de la Red n-124.

¹⁵⁵ Begg, I., Berghman, J., Marlier, E. (2007). Syntesis report. Peer Review and Assesment on Social inclusion. Bruxells. European Commission

¹⁵⁶ Ditch, J., Roberts, E. (2002). Enfoques integrados de las políticas activas de bienestar y empleo. Dublin Fundación Europea Para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

¹⁵⁷ Comisión Europea. (2006). Comunicación relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. Bruselas. COM.44 final

¹⁵⁸ Es útil ver las respuestas a esta comunicación. Especialmente la bien argumentada de EAPN. Yes to active inclusion based on fundamental rights. "6.2.2008.

¹⁵⁹ Comisión europea (2007). Comunicación. Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. Bruselas. COM 620. Final

esta perspectiva, hay que abordar el reto que significa que en 2003 unos 72 millones de personas vivían en riesgo de pobreza, es decir que el 16% de la población EU-25 vive en hogares con una renta equivalente o inferior al 60% de la renta mediana nacional y que desde 1997 mas de la mitad ha vivido durante tres de los últimos cuatro años con ingresos bajos. En 2003, había 31,7 millones, es decir un 8,5% de la población entre 15 y 64 años que podían ser consideradas excluidas del mercado de trabajo, además del porcentaje de trabajadores pobres.

Es importante mencionar la existencia del programa Progress, que desde el 1 de Enero 2007 hasta 2013 debe aglutinar los esfuerzos comunitarios¹⁶⁰ para el empleo y la solidaridad. Sus objetivos generales, que deben integrar la perspectiva de genero, son: 1) mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación de los estados miembros, 2) apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes, 3) apoyar y controlar la aplicación de la legislación comunitaria y los objetivos políticos de la Comunidad, 4) fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la difusión de buenas practicas y de enfoques innovadores, 5) sensibilizar a las partes interesadas y al publico en general, 6) mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar, apoyar y seguir desarrollando las políticas y objetivos de la Comunidad.

Para llevar a cabo estos objetivos, el programa se divide en cinco secciones: 1) Empleo, 2) Protección social e inclusión social, 3) Condiciones de trabajo, 4) No discriminación y diversidad, 5) Igualdad de género. Aunque todas estas secciones son interesantes, vale la pena especificar las dos primeras. Así, la sección empleo debe apoyar la estrategia europea del empleo mediante la mejora de la comprensión de su situación, realizando estudios y estadísticas, el control y la evaluación de las directrices y recomendaciones europeas y sus repercusiones, en particular por medio del Informe Conjunto sobre el empleo y el análisis de la interacción entre la estrategia europea de empleo y la política económica y social, la organización de intercambios sobre políticas, buenas practicas y enfoques innovadores en el contexto de la estrategia europea y el refuerzo de la sensibilización, la difusión de la información y el fomento de los debates. La sección protección social e inclusión social incluye estas mismas actividades aplicadas a estos temas, en el contexto del Método Abierto de Coordinación y añadiendo explícitamente a las ONG y a las redes europeas.

Es importante constatar que este programa tiene un mandato explicito de actuar con los dos miembros de la pareja: empleo e inclusión social. Es por lo tanto una nueva posibilidad de encuentro. Además, se dota de la posibilidad de financiar un gran numero de acciones transnacionales (art. 9) y que tengan acceso a el una diversidad de organismos públicos, privados, agentes e instituciones (art.10). Por fin, además de constituir su propio comité de seguimiento, explicita la posibilidad de cooperar con los comités de protección social, de empleo y otros pertinentes (art. 13 y 14) y en su artículo 15 anuncia la necesaria coherencia y complementariedad con otras políticas e instrumentos comunitarios y la cooperación con los estados miembro.

Se ponen pues las bases de posibles puentes de cooperación, intercambio, coordinación, interacción entre las estrategias europeas de empleo e inclusión

¹⁶⁰ Decisión n-1672/2006/Ce del Parlamento y del Consejo de 24 de Octubre de 2006 por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad- PROGRESS. Véase el preámbulo

social.¿Después de este largo itinerario, nuestra pareja puede estar de enhorabuena por la apertura de un nuevo periodo en el que se pase de lo virtual a las consecuencias virtuosas?. Solo el tiempo y la superación de los escollos y dificultades mediante los esfuerzos de todos los implicados y de entre ellos, la modesta contribución de BRIDGES podrán contestar a esta pregunta.

3. Algunas pistas interrogativas para terminar

Este documento empieza con unas preguntas y termina provisionalmente con algunas pistas que salen del anterior itinerario y que a modo de interrogantes pueden servir para reflexionar alrededor de los puentes entre las estrategias europeas de empleo y las de inclusión.

1. Tal como se ha visto, desde los años ochenta del siglo pasado ha habido una considerable evolución terminológica y conceptual en el vocabulario europeo. En determinados momentos se utilizan más unas palabras y en otros parecen caer en desuso. Pobreza, nueva pobreza, marginalidad, exclusión social, vulnerabilidad son conceptos que aparecen y desaparecen, que se substituyen, se entremezclan y se complementan. Igualmente lo hacen sus contrarios: inserción, integración, incorporación, inclusión, inclusión activa, cohesión,... ¿Cual es el sentido de estos cambios y cuales son sus consecuencias para la articulación de las políticas de empleo y de inclusión?, ¿Es indistinto utilizar inserción, integración o inclusión?
2. Todo el mundo esta de acuerdo que el crecimiento económico es una condición necesaria para aumentar el empleo y los niveles de vida de los ciudadanos. ¿Pero es suficiente en una Europa que crece, pero que crea menos empleo? ¿Cual es el modelo de desarrollo económico y social que es posible y deseable para un continente confrontado a los efectos de la globalización, de los cambios tecnológicos y climáticos y de las deslocalizaciones? ¿Como pueden interactuar las políticas monetarias, económicas y las sociolaborales? ¿Hasta que punto estas ultimas deben ser dependientes de los criterios y lógicas de las primeras (competitividad, estabilidad, productividad, ciclos)? ¿Hay que cambiar de parámetros? ¿Seria posible introducir mecanismos de "Proofing", cuando las instancias europeas toman decisiones monetarias y económicas para ver sus potenciales consecuencias en las situaciones de desempleo y de pobreza?
3. La protección social contribuye al desarrollo económico, previene y saca de la pobreza a muchos ciudadanos. Dentro de un modelo social europeo se constatan una cierta diversidad de los varios sistemas con diferentes consecuencias sobre los niveles de pobreza. ¿Es la convergencia, un proceso que lleva a disminuir las diferencias o hay que tomar decisiones comunes más directivas? ¿Si es así, como superar las reticencias de los estados y como crear las bases de una cultura compartida de protección social, sin que signifique una rebaja hacia abajo y supere los argumentos que provienen del dumping social? ¿Como se puede aprender y transferir de los que funcionan mejor (mayor impacto sobre la pobreza, menor paro, mejor sostenibilidad)?
4. El mercado de trabajo europeo esta sometido a choques externos y a retos internos (envejecimiento de la población, dualización, inserción

laboral inmigrantes, calificación y formación,..). La estrategia europea de empleo ha sido un paso adelante, pero tiene dificultades para no estar dependiente de los factores y choques externos y para su despliegue a escala nacional. ¿Como superar estas dificultades?

5. El funcionamiento del mercado de trabajo incluye y excluye. Como mas escaso es el empleo mas alto es su valor y menos acceden a el y mas quedan fuera. Además, su creciente dualización amenaza con crear un núcleo de trabajadores con altos salarios, gran calificación, protegidos laboralmente, al lado de un gran círculo con bajas remuneraciones o muy bajas (trabajadores pobres), escasa formación y trabajos intermitentes, estacionales, a tiempo determinado, precarios. Y aun mas allá, están los que sobreviven, mal, en una economía subterránea, informal, donde no hay ninguna protección. Quedaría un cuarto círculo con los que no pueden entrar en ellos, o bien porque no pueden trabajar o bien porque no encuentran trabajo. ¿Cómo la inclusión activa interviene en estos cuatro círculos y que consecuencias tiene? ¿De quien depende la activación del mercado de trabajo? ¿Cuál es la posición y la responsabilidad de las organizaciones sindicales y empresariales y de los otros actores?
6. Como se ha visto, seguridad social, rentas mínimas y dispositivos de welfare (ayudas y servicios sociales), y programas y proyectos territoriales son tres elementos fundamentales de la lucha contra la pobreza y la exclusión. ¿Como cooperan entre ellos y no se superponen, cuando la primera depende de las autoridades nacionales, las segundas tienden a descentralizarse y los terceros acostumbran a combinar responsabilidad nacional y aplicación local? ¿Cuál es el papel de las instancias comunitarias, teniendo en cuenta el principio de la subsidiariedad? ¿De que manera, se puede formular un paquete de mínimos, pero que a la vez se sitúe en la óptica de los derechos sociales?
7. Las medidas de rentas mínimas son un puente entre estrategias de inclusión y laborales. A pesar de sus variedades entre países, basculan cada vez mas hacia un aumento de la condicionalidad para obtenerlas (control de recursos) y de exigencias de “empleabilidad”, a la vez que se quiere que haya menos personas beneficiarias del conjunto del Welfare, disminuyendo la cultura de la dependencia. ¿De que manera, las instancias europeas pueden ir mas allá de las Resoluciones de 1992? ¿Es posible repensar las rentas mínimas y articularlas con las prestaciones de desempleo y con otras? ¿Como se pueden revitalizar y extender las comisiones locales, logrando la involucración del conjunto de los actores?
8. El desarrollo local ha demostrado ser capaz de crear empleo y luchar contra la pobreza en determinadas condiciones. ¿Es posible generalizarlas y darles mayores amplitudes territoriales? ¿Como pueden influir, en un movimiento de abajo hacia arriba, a las estrategias sociolaborales nacionales y europeas? ¿Y al revés, como desde este nivel, se pueden seguir impulsando las articulaciones locales de las medidas sociolaborales? ¿A través de que canales la amplia experimentación de los proyectos locales (Pobreza 1, 2, 3, Integra, Urban, Equal,..) que se ha dado en toda Europa se acumula, se sistematiza, se transmite y se transfiere hacia ámbitos y políticas mas amplios?

9. El Método Abierto de Coordinación ha tenido sus más y sus menos. Cualquier tentativa de coordinación es escurridiza, e implica decisiones políticas de alto nivel, romper las lógicas institucionales y corporativas, crear dispositivos transversales, compartir recursos y presupuestos, integrar medidas, implicar a técnicos, profesionales y funcionarios para que dejen de lado rutinas, procedimientos y culturas específicas, saber diagnosticar necesidades conjuntas y evaluar impactos y efectos comunes, movilizar actores que no solo defiendan su interés particular sino el interés general, ¿Es posible poner a prueba estas consideraciones en el Fondo Social Europeo y en sus aplicaciones nacionales? ¿Como hacer que la inclusión social vuelva a estar en las agendas europeas y no se diluya en la estrategia de crecimiento y empleo y en los planes nacionales de reforma?
10. El programa tercer sistema y empleo y otros programas y miles de iniciativas en toda Europa han puesto de manifiesto que la economía social y más en particular las empresas sociales son a la vez un factor de lucha contra el paro, de inserción de personas con dificultades y contribuyen, a menudo, al desarrollo económico y social local. Poco a poco han visto reconocer su papel por parte de las autoridades europeas y nacionales. Son quienes reciben a escala local las consecuencias, positivas y negativas, de las estrategias de empleo y de las de inclusión (marcos legales, ayudas monetarias, relaciones con los servicios de los distintos ministerios y sus delegaciones...). Son quienes mejor perciben sus desajustes, contradicciones y desencuentros pero también sus complementariedades. ¿Deben seguir oscilando entre las políticas laborales y las sociales? ¿ En la medida en que no hay inserción profesional duradera sin inserción social y al revés, no sería conveniente formular estrategias mas integrales y reconocimientos institucionales y partenariales mas explícitos desde el nivel europeo hasta el local? .

4. Cuadro sinóptico y cronológico

Periodo	Contexto	Políticas/programas, estrategias europeos		Resultados y puentes de encuentro/desencuentro
		Empleo	Inclusión	
1958-1974	Pleno empleo Pobreza marginal Crecimiento Económico	Fondo.Social .Europeo (F.S.E.)	Ausencia de éste partner	Ningún puente ni resultado
1975-1989	Consecuencias Choque petrolífero Paro y pobreza estructurales	F.S.E.	Primer Programa Europeo contra la pobreza (1975-1979) Segundo Programa Europeo (1985-1989)	Definiciones Pobreza. Conexión teórica con degradación mercado de trabajo Parados de larga Duración, Colectivos marginados. Pobreza multidimensional. Necesidad de coordinación frente a políticas sectoriales
1989-1994	Acta Única Nuevos impulsos europeístas Mejoría económica Orientaciones políticas favorables	F.S.E. (Reforma) Horizon, Adapt, Now, Integra Carta Comunitaria de Derechos Sociales (1989) Resolución Convergencia Protección Social	Tercer Programa Europeo contra la pobreza (1989-1994) Resolución Recursos Mínimos (1989-1992)	Exclusión Social y pobreza estructural. Integralidad, territorio, partenariado Inserción sociolaboral, desarrollo local, empresas sociales Aumento Derechos Trabajadores y de las diferencias entre ellos y los que no tienen trabajo Puente entre falta de recursos, mercado de trabajo y protección social Prestaciones pasivas y activas. Derechos sociales

1994-1997	Ofensiva contra la Comisión	Libro Blanco Delors y Consejo de Essen (1994) Nuevos Yacimientos de Empleo Art. 10 FEDER, 6 FSE	Travesía del Desierto	Relación entre crecimiento y empleo Necesidades Emergentes, nichos de empleo, desarrollo socio económico local, capital social
1997-2000	Ascenso tercer sistema y economía social	Tratado de Ámsterdam Empleo, interés común Consejo de Luxemburgo Estrategia Europea de Empleo Programa Tercer Sistema y empleo	Medidas de estímulo, promoción y intercambio sobre inclusión	Posibilidad legal de formulación de estrategias europeas de empleo y de inclusión 4 pilares, Método abierto de Coordinación, Planes Nacionales de Empleo. Peer review Reconocimiento dubitativo. Dialogo civil Empresas sociales creadoras de empleo, instrumento contra pobreza y exclusión, ahorro seguridad social, contribución al desarrollo territorial
2000-2003	Hacia el final del periodo, acaba el ciclo económico favorable	Cumbres de Lisboa y Niza Estrategia Europea de Empleo Estrategia Europea de Inclusión Giro del F.S..E (2000-2007). Equal		Triangulo crecimiento, empleo, inclusión Dos estrategias paralelas?. y mismo método 4 objetivos, Planes nacionales de Inclusión, Programa Comunitario 2000-2007, Informes Conjuntos Trabajadores pobres, trabajo informal Inserción sociolaboral inmigrantes y otros colectivos
2003-2007	Ampliación 10 países Consecuencias competencia externa, envejecimiento población	Revisión estrategia de Lisboa Estrategia de crecimiento y Empleo Planes Nacionales de Reforma	Opacidad Creciente	Gobernabilidad, , cohesión social, inclusión activa. Made work pay, Flexiseguridad, Retraso jubilación Planes Nacionales de Protección Social e Inclusión Streamlining
Hacia el futuro	Ciclo económico depresivo afirmándose la stagflación Tratado Constitucional	Nueva Reglamentación F.S.E.	PROGRESS	Desarrollo local Rentas mínimas e inserción sociolaboral Empresas sociales Coordinación horizontal y vertical

5. Propuesta de esquema para los informes nacionales

Uno de los productos del proyecto Bridges son los informes nacionales sobre la articulación de las estrategias de empleo y de inclusión social. Estos informes son un punto intermedio entre el informe europeo y las tres o cuatro verificaciones locales que han de llevarse a cabo en empresas sociales.

Para facilitar la redacción de estos seis informes nacionales y para darles una coherencia con el informe europeo, se decidió que el autor de este haría una propuesta de esquema.

Lógicamente y dada la disparidad de las situaciones de los seis países (Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Portugal y Rumania), sus respectivos informes no pueden ser iguales. Unos pondrán más el acento en tal aspecto significativo, otros insistirán más en un debate importante para su país. Así por ejemplo, Bélgica y España comparten un modelo descentralizado de estado que otorga muchas competencias sociales y laborales a los gobiernos regionales, mientras que en Portugal y Francia dominan las decisiones centralizadas. Portugal y España entran en la Unión Europea en 1986 y es a partir de aquel año que tienen acceso al Fondo Social. Francia y Bélgica son países fundadores de la UE pero son menos dependientes de los Fondos Estructurales. Rumania y Bulgaria solo hace poco tiempo que son miembros de la UE y están en una fase de transición económica y social. Las rentas mínimas y el desarrollo local están en fases distintas de despliegue en cada país. Por lo tanto, las estrategias de inclusión y de empleo y los puentes entre ellas tienen características específicas que responden a estos modelos e historias diferentes.

Pero es fundamental que, con mayor o menor profundidad, en los informes nacionales se traten todos los capítulos y apartados de este esquema. De esta forma, será posible hacer un trabajo comparativo posterior y extraer conclusiones generales y validas para todos y para el proyecto. Se ha intentado que el esquema que ahora se propone siga la misma lógica cronológica y aparezcan muchos de los temas que se contemplan y desarrollan en el informe europeo. Se recomienda a los expertos nacionales que lean previamente el informe europeo.

Se aconseja que estos informes nacionales sean encargados a expertos que conozcan a la vez las políticas laborales y las sociales de cada país, y mas concretamente las estrategias de empleo y de inclusión y los puentes entre ellas. Además de estos conocimientos puede ser importante, que tengan una cierta experiencia de terreno con respecto a las empresas sociales y al desarrollo local (Consulting, formación, acompañamiento, evaluación,..) y de esta forma, poder dar ejemplos concretos que enriquezcan sus argumentaciones.

0. Introducción

1. Historia de los encuentros y desencuentros entre las estrategias nacionales de empleo e inclusión

- 1.1 Evolución y características de la pobreza, la exclusión y el paro hasta la crisis de los años setenta. Las estrategias y medidas nacionales laborales y sociales.
- 1.2 Los años ochenta y noventa hasta Luxemburgo (1997). Políticas públicas, planes, leyes y medidas. La influencia de los Fondos y programas europeos. El papel de la economía social.
- 1.3 1997-2007. La formulación y la aplicación de los planes nacionales de Empleo y de Inclusión Social.
- 1.4 Mercado de trabajo, protección social y desarrollo local
- 1.5 El papel de los actores (sindicatos, empresarios, administración pública,...)
- 1.6 Principales debates conceptuales y estratégicos de los últimos diez años (mercado dual, trabajo precario, inserción social y laboral, medidas activas,...)
- 1.7 Situación actual. Hechos y cifras concernientes al paro, la pobreza y otros colectivos. Quien queda fuera de las políticas de empleo y de inclusión.

2. Puentes entre las estrategias nacionales de empleo y de inclusión a través de la economía social y las empresas sociales

- 2.1 Aproximaciones nacionales conceptuales y terminológicas
- 2.2 Nacimiento y maduración de la economía social y las empresas sociales
- 2.3 Contexto político. Marcos legales, formulas organizativas
- 2.4 Volumen, características e implantación territorial
- 2.5 Relaciones de las empresas sociales con otros actores (administración pública, sindicatos, empresarios,..)
- 2.6 Experiencias significativas de articulación a través de empresas sociales. Condiciones que facilitan o obstaculizan esta articulación. Resultados mas importantes
- 2.7 Otras experiencias puente (desarrollo local, rentas mínimas, inserción laboral y social, coordinación horizontal y vertical)

3. Lecciones. Conclusiones y orientaciones

- 3.1 Relación entre estrategias europeas, nacionales, regionales y locales
- 3.2 Valor añadido conceptual y estratégico de la articulación de las estrategias nacionales de empleo e inclusión
- 3.2 Lecciones mas importantes y significativas de los puentes
- 3.3 Conclusiones y propuestas