

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales**



**FUNDAMENTOS, EVOLUCIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL  
FONDO SOCIAL EUROPEO: SU APLICACIÓN EN GALICIA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

Mónica López Viso

Bajo la dirección del doctor  
Santiago Petschen Verdaguer

**Madrid, 2002**

**ISBN: 84-669-2299-7**



**Universidad Complutense de Madrid**

**TESIS DOCTORAL**

**FUNDAMENTOS, EVOLUCIÓN Y CONFIGURACIÓN  
DEL FONDO SOCIAL EUROPEO: SU APLICACIÓN EN  
GALICIA**

Autora: *Mónica López Viso*

Director: *Dr. Santiago Petschen Verdaguer*

Departamento de Derecho Internacional Público y  
Relaciones Internacionales

## ÍNDICE

### **PRIMERA PARTE. EL FONDO SOCIAL EUROPEO: FUNDAMENTOS, EVOLUCIÓN Y CONFIGURACIÓN ACTUAL**

Página

#### **CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN**

<b>I. Razones, objetivos e hipótesis de la investigación</b> .....	1
<b>II. Método de trabajo</b> .....	6
<b>III. Estructura de la exposición</b> .....	10

#### **CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO TEÓRICO**

<b>I. Aproximación conceptual: Política social y Estado de Bienestar</b> .....	16
<b>II. Fundamentos socio-políticos: el modelo social europeo, identidad social, espacio social europeo</b> .....	21
<b>III. Política social comunitaria: diferentes concepciones político-ideológicas y teorías de la integración</b> .....	29
<b>IV. Política de empleo: conceptos de empleo y paro. Características del mercado de trabajo europeo. Política de empleo comunitaria. Las políticas activas de empleo: la formación profesional</b> .....	37
<b>V. Política regional y Política de cohesión</b> .....	51

#### **CAPÍTULO TERCERO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO**

<b>I. Primer Fondo Social Europeo (1960-72)</b> .....	65
a) Contexto de los primeros años de integración del FSE .....	65

b) Requisitos para la concesión de las ayudas del Fondo Social Europeo.....	68
b.1. Campos de intervención .....	68
b.2. Beneficiarios de las ayudas .....	70
b.3. Modalidades de ayudas .....	70
c) Normas financieras y forma de pago .....	74
d) Resultados .....	75
e) Valoración crítica .....	78
<b>II. Primera gran reforma del Fondo Social Europeo (1972-77) .....</b>	<b>86</b>
a) El nuevo fondo social: Instrumentos normativos y necesidad de la reforma.....	86
b) Nuevas actuaciones del Fondo: beneficiarios y campos de intervención ..	90
b.1. Beneficiarios .....	90
b.2. Campos de intervención (tipo A tipo B y experiencias piloto) ..	91
c) Modalidades de ayudas .....	97
d) Financiación y forma de pago .....	99
e) Resultados y valoración crítica .....	100
<b>III. Pequeñas reformas del Fondo en la Europa de los cambios (1977-83) .....</b>	<b>104</b>
a) Nueva reforma parcial del Fondo social europeo. Contexto de la reforma: Consejo Europeo de Bremen .....	104
b) Modificaciones introducidas en las actuaciones: .....	109
b.1. Beneficiarios: asalariados o no asalariados .....	109
b.2. Campos de intervención: mantenimiento de la distinción de intervenciones tipo A y B .....	110
c) Financiación y forma de pago .....	114
d) Resultados y valoración crítica .....	115
<b>IV. Tercera profunda reforma del Fondo(1983-89) .....</b>	<b>120</b>
a) El cuarto fondo en un contexto europeo de grandes cambios .....	120
b) Nueva configuración e instrumentos normativos .....	122
c) Beneficiarios del Fondo: los jóvenes .....	124

d) Campos de aplicación: concentración de las intervenciones .....	126
d.1. Ámbito territorial .....	129
d.2. Ámbito material .....	132
e) Las ayudas: modalidades y financiación .....	133
f) Resultados y valoración .....	135
<b>V. Reforma de los Fondos Estructurales tras el Acta Única Europea (1989-93) ...</b>	<b>140</b>
a) Factores de cambio en la nueva articulación del Fondo social europeo: el nuevo enfoque integrado .....	140
b) Cambios comunes a los Fondos estructurales: principios básicos que inspiran la reforma .....	142
b.1. Concentración: cinco objetivos prioritarios .....	143
b.2. Cooperación, programación y adicionalidad .....	146
b.3. Otros aspectos comunes .....	149
c) Configuración del Fondo Social Europeo: extendiendo su alcance .....	150
c.1. Beneficiarios de las ayudas .....	152
c.2. Campos de intervención .....	153
c.3. Modalidades de las ayudas .....	156
d) Valoración crítica .....	159
<b>VI. Nueva revisión tras la aprobación del Tratado de Maastricht (1993-1999) ....</b>	<b>163</b>
a) Factores de cambio: el Cjo Europeo de Edimburgo y el Libro Blanco .	163
b) La reforma de 1993 tras el Tratado de Maastricht .....	166
c) Cambios comunes a los Fondos Estructurales .....	168
c.1. Nuevos Objetivos .....	169
c.2. Profundización en los cuatro grandes principios .....	170
c.3. Otros cambios comunes a todos los Fondos .....	174
d) Rasgos principales de las nuevas reglas del FSE .....	175
d.1. Beneficiarios de las ayudas .....	176
d.2. Campos de intervención .....	178
d.3. Modalidades de las ayudas .....	180
d.4. Las iniciativas comunitarias .....	183

e) Valoración crítica .....	184
-----------------------------	-----

## **CAPÍTULO CUARTO. CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL FONDO SOCIAL EUROPEO**

<b>I. Naturaleza del Fondo Social Europeo .....</b>	<b>187</b>
a) En la normativa comunitaria .....	187
b) Instrumento de las políticas comunitarias .....	190
b.1. El enfoque regional y la política de cohesión comunitaria .....	191
b.2. La política social comunitaria .....	196
c) Naturaleza del FSE .....	199
<b>II. Principios y funcionamiento del Fondo .....</b>	<b>201</b>
a) Diseño de las políticas relativas al FSE .....	202
a.1. Concepción de las políticas .....	202
a.2. Adopción de las reformas .....	204
b) Principios básicos .....	207
b.1. Concentración regional .....	207
b.2. Cooperación entre la Comisión, el Estado miembro y los interlocutores económicos y sociales .....	213
b.3. Programación .....	214
b.4. Adicionalidad .....	216
c) <b>Ámbito de aplicación</b> .....	217
c.1. El territorio .....	217
c.2. Acciones objeto de las ayudas .....	219
c.2.1. Actividades subvencionables .....	219
c.2.2. Campos de acción prioritarios .....	222
c.3. Los beneficiarios de las ayudas .....	225
c.3.1. Sujetos organizadores .....	226
c.3.2. Destinatarios de las acciones o programas .....	226

<b>III. La regulación de las ayudas</b> .....	232
a) <b>Características de las ayudas</b> .....	233
b) <b>Vías a través de las cuales se canalizan las ayudas</b> .....	234
b.1. Preparación de las intervenciones .....	235
b.1.1. Planes de Desarrollo .....	236
b.1.2. Marcos Comunitarios de Apoyo .....	236
b.2. Formas de intervención de los Fondos .....	237
b.2.1. Programas Operativos y Documento Únicos de Programación .....	238
b.2.2. Iniciativas comunitarias .....	240
b.2.3. Acciones innovadoras y asistencia técnica .....	243
b.3. Subvenciones globales .....	245
<b>IV. Gestión y Administración del Fondo Social Europeo</b> .....	246
a) <b>La organización de la gestión del FSE</b> .....	248
a.1. La Comisión Europea .....	249
a.2. Las administraciones nacionales .....	251
b) <b>El Comité del FSE</b> .....	254
b.1. La comitología en los Fondos Estructurales .....	254
b.2. Regulación y definición del Comité del FSE .....	257
b.3. Composición .....	258
b.4. Funciones del Comité .....	260
c) <b>Seguimiento y control de la gestión</b> .....	261
c.1. Los Comités de seguimiento .....	262
c.2. El control: Informes de la Comisión .....	263
c.3. Control de las otras instituciones comunitarias .....	265
c.3.1. El Parlamento Europeo .....	265
c.3.2. El Tribunal de Justicia .....	267
c.4. Control de los Comités: El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones .....	271
<b>V. Normas financieras</b> .....	273

a) Presupuesto comunitario .....	273
b) Participación y gestión financiera del FSE .....	274
c) Control financiero .....	276
<b>VI. Eficacia de las actuaciones del Fondo Social Europeo .....</b>	<b>278</b>
a) Evaluación .....	278
b) Publicidad de las intervenciones del FSE .....	280

## **SEGUNDA PARTE. EL FONDO SOCIAL EUROPEO: APLICACIÓN EN GALICIA**

### **CAPÍTULO QUINTO. GALICIA EN EUROPA**

<b>I. Galicia en la Comunidad Europea: una partida difícil .....</b>	<b>284</b>
a) Contexto socioeconómico y demográfico .....	285
b) Estructura por sectores y situación del mercado de trabajo.....	289
b.1. La importancia histórica del sector primario .....	290
b.2. Características y peculiaridades del mercado laboral .....	294
<b>II. La integración de España-Galicia y el Fondo Social Europeo .....</b>	<b>299</b>
a) Entre la expectación y la incertidumbre .....	299
b) El Tratado de Adhesión .....	301
<b>III. La política regional comunitaria: entre el desequilibrio y el desarrollo .....</b>	<b>304</b>
a) Los desequilibrios regionales en la Europa comunitaria y la situación de Galicia .....	306
b) Galicia en la Europa de las regiones: región objetivo 1 .....	309

### **CAPÍTULO SEXTO. COORDINACIÓN DE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN GALICIA**

<b>I. El sistema de relaciones Galicia-Europa: organismos de coordinación en la elaboración de las políticas comunitarias .....</b>	<b>316</b>
---	------------



a)	Coordinación interautonómica: Las conferencias sectoriales y la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Euro.....	318
b)	Participación autonómica externa en los asuntos europeos .....	321
b. 1.	La participación en el Comité de las Regiones.....	322
b.2.	Otras formas de participación: La Fundación Galicia-Europa .	322
c)	La participación institucional desde la Xunta de Galicia: La <i>Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior</i> y la <i>Comisión de Acción Exterior</i> .....	324
<b>II.</b>	<b>La articulación del Fondo Social como instrumento financiero y de empleo en la Comunidad Autónoma Gallega .....</b>	<b>326</b>
a)	La nueva situación de la política regional .....	327
b)	El FSE en el esquema de programación de los recursos .....	329
c)	El FSE en la estructura de las políticas de empleo y formación .....	332
c. 1.	Conceptos y contextualización de las políticas activas de empleo .....	322
c. 2.	La programación de la Formación en Galicia .....	339
<b>III.</b>	<b>Gestión y ejecución del Fondo Social Europeo en Galicia .....</b>	<b>334</b>
a)	La programación del FSE en Galicia: los Programas Operativos Regionales y los Programas Operativos Pluriregionales .....	334
b)	Coordinación institucional del FSE en Galicia .....	346
b.1.	La administración central: la Unidad Administradora del FSE	346
b.2.	La administración Autonómica: la Xunta de Galicia .....	347
c)	Entidades participantes en la ejecución de las acciones del FS.....	349
c.1.	Los propios centros de la Xunta de Galicia .....	350
c.2.	Centros Colaboradores de Formación Ocupacional .....	353
c.3.	Las Centrales Sindicales y organizaciones empresariale.....	353
c.4.	Las asociaciones y otras entidades de carácter social .....	354

c.5. Las empresas .....	355
d) <b>Control y seguimiento</b> .....	356
d.1. En las instancias comunitarias .....	357
d.2. En la administración central .....	357
d.3. En la administración autonómica y local .....	358
d.4. El control <i>in situ</i> .....	359

## **CAPÍTULO SÉPTIMO. LAS INTERVENCIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA GALLEGA**

### **I. La incorporación de España en la tercera reforma del Fondo Social Europeo (1986-1989) .....**

364

#### **a) Criterios y objetivos de la programación del FSE en Galicia .....**

365

    a.1. La aplicación de la normativa del FSE en Galicia, región AR  
365

    a.2. La gestión del FSE en Galicia .....

366

#### **b) Incidencia del FSE: distribución de los recursos .....**

368

#### **c) Valoración .....**

371

### **II. Segunda etapa de programación del Fondo Social Europeo en Galicia (1990-1993) .....**

379

#### **a) La programación en Galicia como región objetivo número 1 .....**

381

#### **b) La intervenciones del FSE en función de la planificación regional y pluriregional .....**

383

#### **c) Los Programas Operativos de la programación regional .....**

385

    c.1. Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas  
.....

387

    c.2. Lucha contra el desempleo de larga duración .....

389

    c.3. Inserción profesional de jóvenes .....

390

    c.4. Asistencia técnica .....

392

#### **d) Gestión de los programas .....**

393

d.1. Autoridades responsables de la gestión .....	393
d.2. Seguimiento y control .....	394
e) Valoración .....	394
<b>III. La tercera etapa tras la reforma de Maastricht (1994-1999) .....</b>	<b>408</b>
a) La aplicación de la nueva programación del FSE en Galicia .....	409
b) La programación del FSE en Galicia en función del Submarco Pluriregional .....	412
c) El programa operativo regional del FSE en Galicia .....	413
c.1. Formación profesional educativa .....	415
c.2. Formación de investigadores .....	419
c.3. Formación ocupacional .....	420
c.4. Ayudas al empleo .....	421
c.5. Asistencia técnica .....	422
d) Gestión del programa regional .....	422
e) Valoración .....	429
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>441</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>456</b>
 <b>ANEXOS .....</b>	 <b>486</b>

## CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN

### **I. Razones, objetivos e hipótesis de la investigación**

La elección del Fondo Social Europeo (FSE) y la Comunidad Autónoma Gallega como tema central en esta investigación intenta conjugar la parte más social de Europa y su proyección en una región, Galicia, receptora privilegiada de los recursos del FSE y a la que me vinculo por origen. La inclinación por un trabajo de estas características fue alentada por el profesor Dr. Santiago Pestchen Verdaguer, director de la tesis, con quien comparto el interés por los estudios europeos, especialmente aquellos que afectan de manera más directa a los diferentes espacios regionales de la Unión Europea. Él fue quien me inició en el análisis de estos temas. En un primer momento, siendo alumna suya de *Organización Política Administrativa Internacional*, en quinto curso de la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y, más adelante, como profesor del curso de doctorado *Las Organizaciones Internacionales Europeas y la Cuestión de las Minorías*. En segundo lugar, para la elección del tema de tesis, influyó mi integración en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, bajo la dirección y el apoyo del profesor Dr. Argimiro Rojo Salgado, y mis primeros pasos en la docencia en la diplomatura de Trabajo Social en la materia *Política Social Europea* que fomentó definitivamente mi interés por los aspectos más sociales de la Unión comunitaria.

El estudio del Fondo Social lo integramos en el contexto de la tradición solidaria de los Estados de bienestar, es decir, entendemos al FSE como el principal instrumento político que dota a la Unión Europea de una dimensión social. Su aplicación específica en la Comunidad Autónoma gallega, pone en escena su actuación en una región que presenta en el momento de la adhesión una serie de indicadores (bajo PIB respecto a la media, graves problemas estructurales en el sector agrario, escasa actividad industrial y profundas disparidades socioeconómicas en su interior) que la sitúan en una posición de claro retraso, no sólo con respecto a

la media de desarrollo económico europeo, sino también comparativamente con ciertas regiones españolas.

Galicia la llamada por Cunqueiro *esquina verde de Europa* y la que fue durante siglos el *finis terrae*, donde las estrellas de la Vía Láctea señalaban a los europeos el camino hacia Finisterre. Esta misma Galicia se integra en Europa y allí y en terminología comunitaria se incorpora al grupo de regiones conocidas entonces como de prioridad absoluta o regiones AR, más tarde calificadas como regiones objetivo 1. La Comunidad Gallega se encuentra desde la adhesión entre las últimas posiciones de la Comunidad, si bien presenta entonces unas tasas de paro más reducidas en relación al contexto nacional fruto de las peculiaridades del mercado laboral. A partir de mediados de la década de los noventa los porcentajes de desempleo cobran su verdadera dimensión y la resitúan en la actualidad (Eurostat de 2001) entre las 15 regiones NUTS II con más paro de la Unión Europea.

Esta investigación la hemos planteado desde la perspectiva propia de la Ciencia Política, en la medida en que, a pesar de tratarse de un instrumento financiero de la Comunidad, el FSE ha tenido desde su nacimiento condicionantes e implicaciones de carácter político y social. En nuestra partida nos hicimos las siguientes preguntas: cuál ha sido la actuación del FSE en el devenir integrador europeo?, cómo se han diseñado e incorporado sus objetivos políticos en la estructura institucional comunitaria? cuál ha sido la concreción práctica del FSE en una región objetivo 1 como es Galicia?, cómo se ha articulado esta actuación entre las distintas administraciones implicadas?, qué tipo de acciones se han financiado?, cómo se han integrado las acciones financiadas en la estructura de formación y empleo?, qué perspectivas se presentan ante el futuro de la ampliación?

El objetivo principal que nos propusimos ha sido el estudio y valoración crítica con aspiraciones interdisciplinares de la intervención del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega. Básicamente los objetivos concretos que nos planteamos fueron los siguientes: analizar el funcionamiento del FSE en sus distintas etapas de desarrollo, desde su creación en los años 50 hasta la actualidad; situar cada

una de estas etapas en el contexto europeo; interpretar esta evolución y hacer una valoración crítica de cada una de las reformas; integrar estos resultados en función del estudio de la actuación del FSE en una de las regiones de aplicación, la Comunidad Autónoma gallega; analizar la estructura institucional desde Galicia en la gestión del FSE; valorar las actuaciones del FSE en Galicia.

La hipótesis de partida que nos sirvió de guía en el inicio de la investigación consistió en considerar al Fondo Social Europeo como un instrumento cardinal en el camino hacia la profundización de la dimensión social en la Unión Europea. El FSE se concibe como una de las principales herramientas de la Política Social comunitaria, cuyos objetivos están vinculados casi de una forma exclusiva al empleo y a la formación profesional. En su actuación prioriza, al igual que el resto de los Fondos Estructurales, a las clasificadas por la Comunidad como *regiones menos desarrolladas* y dentro de éstas se dirige a los grupos sociales menos favorecidos.

Estimamos que la construcción de la dimensión social se ha realizado con una dimensión regional. Los Fondos Estructurales se encuentran desde 1986 regionalizados en función de la clasificación de las regiones en más o menos desarrolladas. El Fondo Social, en el contexto integrado con los demás instrumentos financieros y en la aplicación de las políticas comunitarias, ha representado un factor, que aunque no demasiado importante desde una perspectiva cuantitativa, ha sido fundamental en sus efectos cualitativos.

La actuación del Fondo Social la integramos en el contexto de la estructura de las políticas de empleo y formación, políticas que conforman la base de la empleabilidad. Dentro de las políticas activas, la formación profesional representa uno de los objetivos prioritarios, en la medida que se constituye como un eje fundamental para el buen funcionamiento del mercado de trabajo, la creación de empleo, la promoción personal y profesional y el desarrollo efectivo de la igualdad de oportunidades. Opinamos con la mayoría de los expertos que una formación profesional de calidad es la base de la empleabilidad, pero sostenemos también que la relación entre la formación y el empleo no es lineal, es más, en las últimas décadas

hemos asistido en Europa a un aumento de la formación de la población, sin que eso haya comportado significativamente recortes en el desempleo. Desde esta dimensión, las políticas de formación y recursos humanos son el armazón en el cual fundamenta su intervención el FSE y que lo transforman y definen como instrumento comunitario para articular sociedad y empleo.

Desde el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, la Unión ha establecido diferentes medidas para la consecución del pleno empleo. Entre las estrategias diseñadas en el contexto europeo la cualificación profesional se ha mostrado como una pieza clave. Los diferentes Estados europeos han ido modificando y adecuando su formación profesional a la nueva sociedad del conocimiento en un marco de globalización. El Fondo Social que nace a mediados del siglo pasado se renueva y se integra necesariamente en este contexto.

Este planteamiento nos obligó a realizar un paso previo y absolutamente necesario para comprender, en toda su extensión, la actuación en Galicia: la revisión histórica de este instrumento desde su nacimiento hasta la actualidad. La aplicación en Galicia cobra su verdadera perspectiva en el funcionamiento del Fondo Social anterior a la adhesión de nuestro país y en la actuación integrada en el marco europeo. La *realidad* del FSE adquiere otro sabor y razón de ser en la historia que contiene la construcción de una Europa que se ha caracterizado por la ausencia de lo social. A poco de comenzar este nuevo siglo, Europa continúa definiendo su *modelo económico y social*. En los últimos años, la parte más social ha cobrado una nueva perspectiva ante la realidad de unas cifras de paro que se presentan como uno de los problemas más dramáticos a los que se enfrenta nuestra sociedad.

Consideramos al Fondo Social Europeo como un instrumento flexible que ha evolucionado a lo largo de sus cincuenta años de actuación adaptándose, en la medida en la que sus escasos recursos económicos se lo han permitido, a las necesidades del mercado de trabajo. La visión histórica nos acerca a la difícil partida, a unos inicios que le enfrentan a numerosas críticas. Las disfuncionalidades de sus primeros años tienen su germen, por un lado, en la propia estructura del Fondo y sus rígidos criterios de aplicación. Se manifiesta entonces como un pasivo y

encorsetado instrumento que es incapaz de dar respuesta a los imperativos socioeconómicos. Por otro lado, los limitados resultados de su intervención son fruto de la idea, por parte de los redactores del Tratado de Roma, que confiaban en los beneficios del funcionamiento del Mercado Común como mejor política social. La falta de eficacia de estos primeros años no implica su crisis, al contrario son precisamente las sucesivas revisiones en 1972, 1977, 1983, 1988, 1993 y, la última en 1999, las que han garantizado su supervivencia. Reformas que han intentado solventar las diferentes circunstancias económicas, políticas y sociales del acontecer comunitario y que fundamentalmente, son resultado de su adaptación a las necesidades impuestas por unas cifras de paro que, desde finales de los años setenta, han superado sobradamente los recursos disponibles.

Partimos de la existencia de una dimensión social en el FSE que trasciende y cohesiona las distintas regiones objeto de su ayuda. Si asumimos la necesidad de una cohesión no sólo económica sino social y la constitución de una Europa de los ciudadanos como indispensable en el camino hacia la integración, y puesto que la dimensión social ha ido creciendo y ganando espacio en el devenir comunitario, deberíamos concluir que los instrumentos que han participado en esta evolución, como es el Fondo Social, son trascendentales en la construcción de la Europa social. Esta investigación pretende profundizar en el funcionamiento del FSE en Galicia resaltando los aspectos cualitativos y la importancia del FSE para los destinatarios finales del Fondo, que son los más desprotegidos y con dificultades de incorporarse al mercado laboral. Consideramos que el FSE es el instrumento *más humano* de Europa, es el Fondo que está más cerca de los ciudadanos y tal como afirmaba el gallego Salvador de Madariaga “Europa sólo existirá cuando exista en la conciencia de los Europeos”.

Finalmente, como última hipótesis asumimos que la ampliación de la Unión Europea va a modificar el actual funcionamiento de los Fondos Estructurales. La futura ampliación hacia los países del Este, con rentas inferiores a la mitad de la media europea, supondrá una nueva distribución en el *ránking* de regiones objetivo 1 y, por tanto, la necesaria redistribución de los Fondos Estructurales. Este contexto de



ampliación y redefinición de las ayudas estructurales impondrán un nuevo panorama donde el FSE tiene un papel trascendental en el fortalecimiento de la legitimidad de la Unión Europea ante los ciudadanos.

La relevancia de nuestro objeto de estudio se manifiesta en las últimas *Cumbres Europeas*. A lo largo de los últimos años las cifras de paro y las consecuencias sociales que ello implica son uno de los principales problemas a los que se tiene que enfrentar la Unión y se convierten en el dramático impulso de los esfuerzos por introducir una dimensión social más fuerte en el Mercado Único. El tema del empleo y los Fondos Estructurales adquiere una mayor trascendencia ante el nuevo desafío de la futura ampliación y la necesidad de reestructurar el funcionamiento actual. En nuestro país se ha planteado principalmente desde una postura reivindicativa ante la necesidad de mantenimiento de los actuales Fondos Estructurales. Esto hace del FSE un objeto de primera magnitud en la realidad política y europea actual. Esta investigación se incluye, por tanto, en la necesidad de posicionar este debate desde una perspectiva empírico-práctica. Estudiamos, en definitiva, cuál ha sido la incidencia y articulación del FSE en una de las regiones priorizadas en la recepción de ayudas como es Galicia. La singularidad de la Comunidad gallega, que se traduce en toda una serie de características sociales, económicas y políticas dota de especial interés el estudio.

## **II. Método de trabajo**

El estudio del FSE lo realizamos desde el plano político en la medida en que trata de un análisis institucional del funcionamiento del FSE desde su nacimiento hasta la actualidad. Enfocamos el análisis del Fondo en el marco de las relaciones de poder entre la Comunidad Europea, los ciudadanos, las regiones y los Estados. Pero esta investigación no puede obviar las distintas perspectivas que se integran en el FSE.

La perspectiva histórica, como veremos, la planteamos como previa para comprender el funcionamiento del FSE. En la medida de lo posible, pretendimos no perdernos en el bosque de los acontecimientos y utilizar en cada apartado del capítulo histórico los aspectos fundamentales de la compleja trama que componen cada etapa, con el fin de conseguir una estructura general que nos sirva de armazón, para poder entender su aplicación en Galicia.

Los aspectos económicos se evidencian en la medida en que el FSE es un instrumento financiero, su dimensión y su eficacia van a determinar su capacidad para conseguir los objetivos de empleo que se plantean en las regiones de la Comunidad. La historia del FSE se enmarca en sucesivas síntesis de vida económica. Los recursos, los aspectos financieros, son el principal límite de este Fondo y dibujan un interrogante de cara a la futura ampliación. En este sentido en la segunda parte realizamos un estudio de cómo se han distribuido los recursos del Fondo en la Comunidad Gallega. Aunque no es el propósito de esta investigación analizar el balance económico de las intervenciones del FSE en Galicia, sin embargo, la importancia de conocer y realizar los cuadros financieros de los recursos procedentes del Fondo Social, que se acompañan como anexos, radica en que su distribución afecta directamente a nuestro objeto de estudio, resultando un indicador sumamente revelador para realizar una valoración del FSE en Galicia.

La descripción de cómo se articula y se materializa la participación del Fondo, una vez institucionalizado, nos traslada al plano jurídico. La regulación jurídica es el cauce de esta institución con los distintos actores sociales que se relacionan en un determinado sistema de deberes y posibilidades de acción marcados por la normativa comunitaria. No pretendemos tampoco realizar un análisis jurídico, sino ampliar la perspectiva con que se complementa necesariamente el objeto principal de la investigación.

Finalmente, acudimos a una perspectiva sociológica. Por un lado, las características sociodemográficas concretas de la Comunidad Autónoma de Galicia van a ser determinantes en la configuración de un mercado laboral peculiar en el que el FSE centrará sus actuaciones. Por otro, en la medida en que se procura poner en evidencia los cambios aportados por el FSE, las innovaciones, el papel que ha tenido

en la evolución de mentalidades tras la incorporación de determinadas actuaciones en el contexto de las políticas sociales que no existirían sin su aportación.

En definitiva, el Fondo se dirige a una sociedad la europea, la gallego-europea y dentro de ésta a su parte más débil, a la parte de la sociedad que en medio de la opulencia de la floreciente y “desarrollada” Europa sufre las consecuencias más vergonzosas del capitalismo globalizado.

Todo ello pone de manifiesto la magnitud de las implicaciones políticas, históricas, económicas, jurídicas y sociológicas que el estudio del FSE plantea. La mayoría de las investigaciones abordan el estudio del FSE desde una perspectiva exclusivamente jurídica o económica. Sin embargo, aunque ambas tengan indudables implicaciones, un análisis político nos puede llevar a una comprensión del conjunto y a integrar este instrumento financiero en el contexto de cambio en el que se encuentra la Unión Europea. El carácter dinámico e inacabado del FSE, las interacciones entre las políticas nacionales y comunitarias y la complejidad de su regulación jurídica exigen un conocimiento profundo de su funcionamiento, para poder así comprender en su justa medida su aplicación a la región gallega.

En relación a la recopilación de fuentes bibliográficas, se nos presentó como una ardua tarea por varias razones. En primer lugar, la escasez del tratamiento especializado del papel político del Fondo Social es una de las primeras trabas que nos plantea el estudio del mismo. A pesar de que el FSE es el primero de los Fondos Estructurales, es muy exigua la presencia de estudios que lo analizan desde una perspectiva política. La perspectiva jurídica ha sido una de las más habituales en el estudio de los Fondos. La carencia de investigación se hace todavía más evidente en el contexto gallego. Los estudios sobre las relaciones de esta Comunidad en el marco europeo se reducen casi a las perspectivas estrictamente económicas. En segundo lugar, nos encontramos con un complejo marco normativo que regula el funcionamiento de los Fondos Estructurales, en general, y de cada uno, específicamente. Al que se añade la intervención de los diferentes niveles de la Administración (europea, estatal, autonómica y local) con la consiguiente

complicación y dispersión de la documentación. Finalmente, la escasez de estudios políticos del funcionamiento del FSE contrasta con la abundante documentación oficial Comunitaria, que si bien presenta una visión en cierta medida dominada por la autocomplacencia, se compensa por otro lado con la rigurosidad de los informes realizados desde diferentes instituciones de la Comisión (principalmente Comité de las Regiones y Direcciones Generales implicadas).

En la búsqueda de información en esta investigación he acudido también a los distintos niveles de las administraciones implicadas en la gestión y ejecución del FSE. La finalidad ha sido obtener información directa cuantitativa y cualitativa de los principales órganos responsables en la puesta en marcha de las acciones del Fondo Social, con el objetivo último de analizar la programación, gestión y ejecución de las ayudas del FSE realizadas en la Comunidad Autónoma Gallega. Esta fase abarca dos momentos, la compilación de documentación que realicé principalmente en la Comisión Europea en Bruselas, la Xunta de Galicia y la Unidad Administrativa del FSE (UAFSE). En un segundo momento, llevé a cabo el tratamiento de los datos obtenidos, que realicé en la Comisión Europea, con la utilización de las bases de datos informáticas y posteriormente con la transformación y estudio de los resultados.

Ha sido en el nivel comunitario donde reuní la mayor parte de la información utilizada en este estudio. Dicho trabajo lo planifiqué en dos estancias de investigación subvencionadas, la primera en julio de 1999 y en abril de 2001 la segunda. Ambas en la *Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales* de la Comisión Europea en Bruselas (Bélgica) con acceso a los archivos, biblioteca y Bases de Datos informatizadas de dicha Dirección General, así como a los archivos de la Biblioteca Central. En mi estancia investigadora en la Comisión fue trascendental la ayuda del Dr. Juan Penella Roma, *Manager Director* de la *Sección FSE-Información* en la *DG Empleo y Asuntos Sociales* en Bruselas, tanto por su colaboración para planificar eficazmente mi estancia, como por cuanto contribuyó a clarificar múltiples cuestiones dudosas.

En el nivel nacional la recopilación la llevé a cabo en la Unidad Administrativa del FSE que tiene su sede en Madrid y en el autonómico acudí a la

Xunta de Galicia principalmente a las dos direcciones generales más directamente implicadas en las ayudas del FSE, la *Dirección Xeral de Planificación Económica e Fondos Comunitarios* de la *Consellería de Economía e Facenda* y la *Dirección Xeral de Formación* de la *Consellería de Familia, Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*.

Como complemento a esta fase de búsqueda, tratamiento y estudio de la información, realicé el trabajo de campo, que se centra principalmente en entrevistas cuya relación se adjunta en un anexo final. En primer lugar, en el nivel comunitario con diferentes cargos técnicos y políticos que trabajan en la *DG Empleo y Asuntos Sociales* en Bruselas. Destacamos la mantenida con el español Luis Riera Figueras que se encuentra al mando de la Dirección B encargada del *Seguimiento del empleo nacional y la puesta en marcha del FSE*, por la amplia perspectiva que su aportación me ayudó a conseguir. Así mismo efectué diversas entrevistas de investigación tanto con responsables en los niveles estatal y autonómico, como con diferentes cargos implicados en la gestión de las acciones de formación y empleo en los centros ejecutores del FSE en Galicia. Las entrevistas realizadas con agentes de distintas entidades solicitantes de las ayudas del FSE tuvieron como objetivo obtener información sobre los aspectos relacionados con las expectativas, las experiencias personales y las estrategias de los agentes que participan en la planificación, gestión o ejecución de las acciones del FSE en Galicia. Con la utilización de este método buscaba la perspectiva necesaria para acercarme a la parte más humana y de vida cotidiana de la actuación del FSE.

### **III. Estructura de la exposición**

El estudio lo presentamos en dos partes diferenciadas, pero directamente relacionadas. La primera parte comprende el marco teórico, la evolución histórica y la configuración del FSE. En primer lugar, en el capítulo II planteamos una fundamentación teórica que sitúe la actuación del FSE como instrumento que se integra en el marco de las principales políticas comunitarias. La política social

comunitaria y la política regional tienen en el FSE un punto de encuentro en sus respectivas estrategias: mejorar la situación de los ciudadanos y de las regiones más desfavorecidas, respectivamente. Es desde esta doble perspectiva bajo la que se pretende situar el estudio del FSE.

No sería posible entender la actuación del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega sin realizar una mínimamente detallada incursión histórica que se lleva a cabo en el capítulo III. Tomando como referencia a Maurice Duverger cuando afirma que “es necesario conocer los orígenes de Europa contemporánea, para comprender la Comunidad de hoy...”<sup>1</sup>, en el estudio del FSE es imprescindible la revisión histórica de este instrumento para valorar y comprender su situación actual. La convergencia de diferentes factores geográficos, políticos o económicos que han supuesto las diferentes ampliaciones de la Comunidad, así como la evolución de un dinámico mercado de trabajo, han incidido en el funcionamiento y estructura del FSE, que se ha ido adaptando a lo largo de sus sucesivas modificaciones. En este estudio histórico recorreremos las diferentes etapas por las que ha evolucionado el FSE, siguiendo el esquema usado por la mayoría de los autores que se corresponden con las distintas reformas normativas.

La necesidad de seguir este esquema analítico para el estudio del FSE no puede hacernos olvidar la conexión estrecha existente entre las distintas etapas. Por ello, en el capítulo IV nos acercamos al estudio de la configuración, funcionamiento y gestión del FSE desde una perspectiva sintética. El funcionamiento del FSE actual encuentra su fundamento en la reforma de 1988, la profundidad de la revisión que implicó la reforma del Acta Única Europea supuso un cambio estructural, dando paso de una actuación independiente del FSE a una actuación conjunta con el resto de los Fondos bajo los cuatro grandes principios básicos de concentración, programación, cooperación y adicionalidad, que siguen articulando el funcionamiento del mismo en la actualidad y así seguirá siendo hasta el 2007.

El estudio de los principios de funcionamiento da paso a la regulación de las ayudas. Éstas se articulan bajo el principio de programación que establece una estrecha cooperación entre la Comisión Europea, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes a nivel central, autonómico o local. La Comisión en este

---

<sup>1</sup>M. DUVERGER, *Europe des Hommes*, Odile Jacob, París, 1994, pp.13.

proceso, en tanto que órgano gestor de la UE, ha desempeñado el papel de *gran organizador* del sistema complejo y fragmentado de articulación de las políticas. En su actividad el FSE está sometido al control del Parlamento Europeo, al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, que vigila la gestión de la Comisión y al control financiero del Tribunal de Cuentas de la Comunidad, que examina la regularidad financiera respecto de la gestión de la Comisión, emitiendo informes anuales y especiales. En relación con las normas financieras, el FSE se define como una parte integrada en el presupuesto comunitario. Finalmente, con el fin de valorar la eficacia del Fondo, la acción comunitaria es objeto de una evaluación destinada a apreciar su impacto en relación con los objetivos prioritarios fijados y que han sido atendidos de manera satisfactoria.

La segunda parte de la investigación se propone como objetivo el estudio del FSE en la Comunidad Autónoma de Galicia. Esta segunda parte la articulamos en tres capítulos. Los dos primeros se presentan como punto necesario de referencia para poder ubicar el estudio más aplicado que analizamos a continuación, donde profundizamos en las actuaciones específicas del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega.

En el capítulo V efectuamos un análisis de tres aspectos que hemos considerado previos y necesarios para situar la actuación del FSE en la región gallega. En primer lugar, un acercamiento al contexto socioeconómico y demográfico gallego. En segundo lugar, abordamos brevemente el contexto político y la aplicación del Tratado de Adhesión de España a la CEE. Tratado que supuso la puesta en práctica de todos los medios y procedimientos previstos por la reglamentación comunitaria, especialmente el recurso a los Fondos Estructurales. Finalmente, y en la medida en que el FSE dirige sus esfuerzos a la cohesión económica y social de las distintas regiones europeas, situamos a Galicia en el marco de la Europa de las regiones.

En segundo lugar, en el capítulo VI estudiamos la gestión del FSE en el marco del complejo sistema de reparto de competencias donde intervienen la Administración central, la Administración autonómica y Administración local y la Administración europea. Abordamos el papel del FSE en Galicia en el marco la

cesión de competencias del Estado central en las Comunidades Autónomas y el desarrollo de la política regional a nivel comunitario y lo hacemos desde dos perspectivas. Desde el enfoque del financiamiento autonómico y desde las políticas de empleo y formación en el contexto de la reciente transferencia de las competencias de gestión en materia de trabajo, empleo y formación a la Xunta de Galicia. Finalmente, en este capítulo analizamos el complejo sistema de programación de las actuaciones del FSE en Galicia y el esquema organizativo adoptado en el seno de la Xunta de Galicia para la gestión y ejecución de las acciones de los Fondos en la Comunidad Autónoma Gallega tal como ha funcionado durante el último periodo 1994-1999.

En el último capítulo llevamos a cabo un amplio estudio de cómo se han aplicado los criterios y objetivos del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega con el objetivo de comprobar cómo se gestiona y ejecuta el FSE en Galicia desde la incorporación de España en la Comunidad en 1986 hasta el último período cerrado de programación 1994-99. La actuación del FSE en Galicia la analizamos en tres grandes períodos plurianuales que coinciden con las sucesivas revisiones del FSE en el contexto comunitario desde la integración de España en 1986. La primera fase se inicia tras la adhesión y la aplicación en nuestro país de la normativa del FSE aprobada en 1983. El segundo período, comienza en el año 1990 y va a estar determinado por la concentración de las intervenciones de los Fondos en cinco objetivos comunitarios, fruto de las reformas del Acta Única Europea. La tercera etapa se corresponde con la revisión de los Fondos Estructurales adoptada el 20 de julio de 1993, normativa que va a



regular el funcionamiento del FSE de 1994 a 1999. La última fase, para la que existe ya la programación de las ayudas estructurales, es el período 2000-06, aunque no abordamos el estudio de este período en relación a la distribución de estas ayudas en Galicia y en términos de resultados puesto que todavía nos encontramos en los inicios de su ejecución, sí hacemos un análisis de los importante cambios que esta última reforma ha supuesto en la simplificación de los objetivos de los Fondos Estructurales y la adaptación del FSE a la *Estrategia Europea de Empleo*. Específicamente para el FSE, implica dos cambios trascendentales: sitúa al desarrollo de los recursos humanos en un primer plano y crea un vínculo directo entre los Fondos Estructurales y el nuevo énfasis en el empleo. Esta nueva perspectiva la desarrollamos en el capítulo IV desde un plano comunitario y en el capítulo VI, en su articulación en Galicia.

En todas las etapas del estudio de las actuaciones del FSE en Galicia nos centramos principalmente en los Programas Operativos que desarrollan los Marcos Comunitario de Apoyo regionales, aunque se hace referencia a las otras formas de actuación del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega, como es la del Submarco Pluriregional complemento substancioso de las actuaciones del FSE en la Comunidad, que recoge las actuaciones de la Administración Central, Local o la Empresa Pública, que afectan a regiones objetivo 1.

En resumen, el análisis de la experiencia gallega en la distribución y gestión del FSE, aunque se articula en las especificidades de esta región, nos permitirá ilustrar en la experiencia práctica el estudio del FSE referido a toda la Unión Europea. El estudio del Fondo Social aquí planteado pretende asir en último término a los hombres, a la parte de la sociedad europea que más lejos se encuentra de la propaganda comunitaria, de las Cumbres, Tratados y los grandes discursos, a la sociedad a la que no acaba de acercarse y que fluye abajo y que es europea y *ciudadana* también. La conciencia de Europa no se salda con el Fondo Social, pero sus posibilidades son una realidad.

## CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO TEÓRICO

Antes de abordar el estudio del Fondo Social Europeo desde la doble perspectiva histórica y analítica es necesario hacer una fundamentación teórica que sitúe la actuación del FSE como instrumento que se integra en el marco de las principales políticas comunitarias. Desde una primera y más directa perspectiva, el FSE es el principal instrumento financiero de la política social europea. La política social de la Comunidad se caracteriza desde su nacimiento por su déficit en relación con la política económica. Ésta casi ausencia de objetivos sociales, que se refleja claramente en la normativa comunitaria contrasta, en el contexto nacional, con el desarrollo en los países europeos del llamado Estado del Bienestar, modelo que se caracteriza precisamente por el importante papel que desempeñan las políticas sociales. El consenso durante años en los países integrantes de la Unión Europea en torno al Estado de Bienestar conduce a la formación de una conciencia colectiva que se manifiesta en el reconocimiento de un *modelo social europeo* que traduce la *identidad social de Europa*. Las teorías de la integración neofuncionalista y neorealista permiten analizar los orígenes y desarrollo de la política social comunitaria, que enmarcan las dos grandes concepciones (neoliberal y keynesiana) opuestas en la política social comunitaria.

Desde esta dimensión social, el empleo es el objetivo fundamental a partir del cual se articula el FSE, en la medida en que es un instrumento comunitario cuya acción va dirigida principalmente a las políticas de empleo y recursos humanos. En su actuación el Fondo Social se integra en la políticas de formación profesional y éstas son la base de la empleabilidad. Como veremos, es precisamente en la política de empleo de la Comunidad donde se ha profundizado recientemente la complementariedad a favor de la soberanía europea.

Analizamos, a continuación, el principio de la cohesión económica y social desarrollado por la Comisión a través de la política regional. Bajo la perspectiva que reconoce que las divergencias de desarrollo económico entre las distintas regiones de la Unión Europea son reflejo de las diferencias sociales de las personas que habitan esas regiones. Éste es el significado del desarrollo de la política de cohesión

económica y social que ha venido aplicando la Comunidad Europea desde sus comienzos y que va a transformar las actuaciones dispares de los Fondos Estructurales en una política de cohesión, condicionada por las sucesivas incorporaciones de nuevos países y las diferencias de renta entre las regiones. La política de cohesión económica y social va a ser el resultado de la creciente atención comunitaria hacia las diferencias regionales.

La política social y la política regional tienen en el FSE un punto de encuentro en sus propias estrategias políticas: mejorar la situación de los ciudadanos y de las regiones más desfavorecidas, respectivamente. Es desde esta doble perspectiva bajo la que pretendemos situar el estudio del FSE.

## **I. Aproximación conceptual: Política Social y Estado de Bienestar**

La definición de política social ha provocado entre los estudiosos controversias y posicionamientos diferentes acerca de sus fundamentos. Esta falta de consenso entre la doctrina tiene su origen, principalmente, en la transformación de la sociedad sobre la cual ha de actuar. La Política Social no se limita exclusivamente a acciones asistenciales, sino que abarca otros sectores (vivienda, salud, educación, seguridad social, trabajo...) cuyo diseño lleva implícito una serie de *valores sociales*. La política social en este sentido, es siempre proyectiva, es decir, en el estudio de la parcela de la realidad social que le incumbe, no se limita sólo a examinarla, sino que propone un *proyecto*, realiza una propuesta con el objetivo de mejorar aquella realidad social contemplada<sup>2</sup>.

Federico Rodríguez diferencia dos caminos posibles para llegar a comprender el concepto de política social. Un camino etimológico que consiste en analizar la propia expresión "política social", de tal forma que la política social es aquella política que se ocupa de lo social (Jastrows, V. Wiese, Lorenzo von Stein...). Un segundo procedimiento, puramente histórico, tratará de determinar el objeto de la política social a través de una indagación histórica de los distintos contenidos que las

---

<sup>2</sup>Véase el estudio realizado sobre el concepto de política social en F. RODRÍGUEZ, *Introducción en la Política Social*, Cívitas, Madrid, 1979.

diversas corrientes doctrinales han ido asignando al término. Él establece la formación histórica de la política social como disciplina, en torno a cuatro ejes: la introducción de la moral, en forma de justicia, en la vida económica; la búsqueda de la mejora de las relaciones entre las clases sociales; la discusión en torno a los juicios de valor; y, la comprensión de la política social como política de la sociedad<sup>3</sup>.

Desde una perspectiva genérica, es consensuadamente aceptada la definición de T. H. Marshall, para él la política social consiste en “el uso del poder político para suplantarse, completar o modificar los mecanismos del sistema económico para conseguir unos resultados a los que no llegaría el sistema por sí mismo<sup>4</sup>. Este autor reconoce la presencia de los poderes públicos en el diseño de estas políticas. Deducimos por tanto que la política social compromete, en mayor o menor medida, la actuación del gobierno para la realización de los fines propuestos. En este proyecto la política social no puede prescindir de los efectos que produce en su funcionamiento el sistema económico, todo lo contrario es precisamente el bienestar de los individuos afectados en su situación económica y social el objetivo de la política social. Opinamos con Majone que aunque el término política social no es un término técnico, provisto de una significación exacta y uniforme, con un listado cerrado de contenidos, pero sí que existe un acuerdo en considerar que el núcleo central comprende la seguridad social, la asistencia pública, los servicios de sanidad y protección social y la política de vivienda<sup>5</sup>. La política social remite así no sólo a fines individuales sino más bien a fines sociales “no se trata sólo de aquello que el individuo no puede alcanzar en el mercado como individuo aislado, sino también del bienestar de otros individuos que han sido afectados en su situación económica o social”<sup>6</sup>. El bienestar social se encuentra en el centro la discusión del desarrollo de la política social. Si partimos de la base que el objeto de la política social es la

---

<sup>3</sup>Ibídem.

<sup>4</sup>T. H. MARSHALL, *Social Policy in the Twentieth Century*, London, Hutchinson, 1975, pp. 15.

<sup>5</sup>J. MAJONE, “Quelle politique sociale pour l’Europe?”, en Y. MÉNY et al., *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, 1995, pp. 271-286.

<sup>6</sup>O. FERNÁNDEZ, “Lo social y la política social”, en O. FERNÁNDEZ, *Política social y descentralización en Costa Rica*, UNICEF-Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29.

satisfacción de las necesidades sociales, se abre un nuevo debate al pretender definir el concepto de necesidades sociales<sup>7</sup>.

En esta búsqueda de una definición de política social que conjugue las distintas propuestas y fundamentos, Ricardo Montoro entiende por Política Social “el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para entender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas”<sup>8</sup>.

En este sentido, podemos afirmar que los conceptos de Política social y Estado del Bienestar están estrechamente vinculados, lo que no debe llevarnos a confusión, puede existir política social sin Estado de Bienestar, aunque no Estado de Bienestar sin política social. De tal manera que, en términos generales, hablar de Política Social supone hacer referencia al conjunto de instrumentos a través de los cuales se pone en marcha y actualiza el Estado de Bienestar, es decir, la Política Social viene a ser la ejecución del concepto de Bienestar Social mediante un conjunto de acciones tendentes a mejorar las condiciones de vida en lo social, económico y jurídico, de manera que se favorezca la igualdad entre los ciudadanos. En definitiva, la Política Social constituye un elemento fundamental del Estado de Bienestar. Como ha señalado Mishra, el Estado de Bienestar se configuró sobre un gran principio: “los gobiernos de las naciones tendrían el derecho y también el deber de intentar garantizar a todos los ciudadanos lo que vagamente se entiende como un nivel de vida aceptable en sus mínimos”<sup>9</sup>.

La articulación entre la Unión Europea y los Estados miembros en materia social se ha visto influenciada por una serie de factores que van a marcar el proceso y la evolución de la Política social comunitaria. En primer lugar, el desarrollo de los

---

<sup>7</sup>Para un estudio profundo sobre las necesidades humanas, véase L. DOGAL e I. GOUGH, *Teoría de las necesidades humanas*, Fuhem, Madrid, 1994.

<sup>8</sup>R. MONTORO ROMERO, “Fundamentos teóricos de la política social”, en M. C. ALEMÁN y J. GARCÉS (coord.), *Política Social*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 33-49.

<sup>9</sup>R. MISHRA, *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista: políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del norte y Australia*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990, pp. 41.

Estado de Bienestar en todos los países que forman parte de la Unión Europea que, a pesar del discurso en torno a su crisis, mantiene una fuerte presencia ideológica. Desde mediados de los años setenta, el Estado de Bienestar ha sufrido una fase de amplio debate donde las alternativas teórico-políticas planteaban, bien su desmantelamiento y sustitución por el libre mercado (posición de las diferentes *concepciones neoliberales*) o bien manifestaban su crisis ante las contradicciones y pérdida de legitimación del capitalismo (*concepciones neomarxistas y crítica radical cultural*)<sup>10</sup>. Entre estas posiciones existen toda una amalgama de opciones intermedias no siempre claramente identificables. En este cuestionamiento del Estado del Bienestar, han prevalecido desde los años ochenta dos proyectos en el debate, el proyecto neoliberal, que durante un tiempo pareció convertirse en el discurso preponderante<sup>11</sup>, cuyo objetivo es aislar los mercados de las interferencias políticas haciendo retroceder al Estado y el proyecto de capitalismo regulado, que propone una variedad de mejoras del mercado con una legislación compensatoria para crear una dimensión social<sup>12</sup>. Desde esta perspectiva se enfatizan las políticas de solidaridad social, como son las políticas estructurales en general y las política de empleo y cohesión, que se ejercen en el seno del FSE. Opinamos con Hooghe y Marks que estos dos proyectos “no son meras construcciones intelectuales, sino potentes planes de acción que, más que ningún otro, han modelado la lucha en la UE desde mediados de los años ochenta”<sup>13</sup>.

En segundo lugar, la consideración genérica de los países comunitarios como Estados de Bienestar no equivale, sin embargo, a la existencia de un Estado de Bienestar en el ámbito europeo, ni tampoco a la confluencia hacia un único modelo de Estado de Bienestar, sino que existen importantes diferencias entre los Estados miembros de la Unión en materia social. La política social comparada ha sido clara

---

<sup>10</sup>Sobre la fundamentación teórica del Estado del Bienestar y la evaluación de su trayectoria reciente y el estado en torno al mismo de la teoría política contemporánea véase F. J. CONTRERAS PELÁEZ, *Defensa del Estado social*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996.

<sup>11</sup>V. NAVARRO, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1997.

<sup>12</sup>L. HOOGHE y G. MARKS, “Una *politeia* en formación pugnas sobre la integración europea”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 13-46.

<sup>13</sup>Ibidem, pp. 20.

al destacar la heterogeneidad de Estados de Bienestar en Europa, en este sentido diferentes autores como Titmuss, Esping-Andersen o Mishra han distinguido distintos tipos de regímenes de Estado del bienestar. Titmuss diferencia entre tres modelos: el modelo conservador, de carácter corporativista; el liberal, de tipo residual; y, el modelo socialdemócrata, de carácter integral y universal<sup>14</sup>. También desde una perspectiva comparativa Esping-Andersen demuestra los diferentes tipos de Estados de Bienestar, identificando tres tipos de regímenes altamente diferenciados: conservador (Austria, Francia, Alemania e Italia), liberal (Estados Unidos, Canadá y Australia) y “socialdemócrata” (países escandinavos e Inglaterra)<sup>15</sup>. Ramesh Mishra clasifica los países entre “Estados del Bienestar diferenciados” y “Estados del bienestar integrados”<sup>16</sup>. Este “enfoque de los regímenes” refuerza su importancia, como afirma Taylor-Gooby, en el hecho de que prácticamente todas las críticas que se le dirigen plantean modificaciones más que objetivos de cambiarlo por algo diferente<sup>17</sup>. La heterogeneidad europea se incrementa además ante la constatación de la existencia de diferentes modelos de política social en la UE a nivel estatal, regional y local<sup>18</sup>.

El calificado *modelo de bienestar europeo* no ha sido fruto, por tanto, de la evolución de una política social comunitaria, sino que es el resultado de las políticas sociales nacionales desarrolladas a partir de la Segunda Guerra mundial y que se implanta, con diferentes ritmos y grados de desarrollo, en todos los países que

---

<sup>14</sup> R. TITMUSS, *Política social*, Barcelona, Ariel, 1981.

<sup>15</sup> G. ESPING-ANDERSEN, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Alfons el Magnànim, Madrid, 1993.

<sup>16</sup> R. MISHRA, *El Estado de Bienestar en crisis*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

<sup>17</sup> P. TAYLOR-GOUBY, “Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar europeo: euroesclerosis, teorías de los regímenes y la dinámica del cambio”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, 1997, pp. 67-98.

<sup>18</sup> Véase en J. ADELANTADO y R. GOMÁ, “Las políticas sociales: entre el Estado del bienestar y el capitalismo global”, en F. MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 189-214.

actualmente forman parte de la Unión Europea<sup>19</sup>, como garante de las necesidades básicas de los ciudadanos.

En este sentido, podemos constatar el desfase entre la importancia que tiene la política social y los gastos sociales en los diferentes países miembros y el papel que representa la Política Social comunitaria<sup>20</sup>. Estos ritmos contrapuestos, o utilizando las palabras de Adelantado y Gomá, “desencaje cronológico”<sup>21</sup> entre la Política Social comunitaria y la nacional, han ido convergiendo a lo largo de los últimos años. Precisamente el cuestionamiento del Estado de Bienestar en las perspectivas nacionales transcurre paralelo al desarrollo de una política social en la perspectiva europea que, partiendo de una clara posición deficitaria en relación a la dimensión económica, ha seguido una trayectoria ascendente en su presencia en la política comunitaria. Esta evolución se refuerza con la existencia de rasgos fundamentales en las concepciones europeas de sociedad, que nos van a permitir hablar de un *modelo social europeo*.

## **II. Fundamentos socio-políticos: modelo social europeo, identidad social, espacio social europeo.**

Independientemente de toda repartición de poderes y competencias y de los actos jurídicos comunitarios, los objetivos sociales están presentes y se han ido desarrollando en el devenir comunitario. En primer lugar, y en la medida en que podemos considerar a todos los países de la Unión Europea como Estados de Bienestar, es posible hablar de un llamado *modelo social europeo* que traduzca en el contexto europeo las características derivadas del papel del Estado como garante de las necesidades básicas de los ciudadanos.

---

<sup>19</sup>H. DELEECK, “Dépenses sociales et efficacité des politiques sociales en Europe”, en J. VANDAMME (dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, 1994, pp. 29-44.

<sup>20</sup>Hablamos de política social comunitaria como la política social que se desarrolla en el Tratado de la Comunidad Europea y hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión, a partir de entonces podemos utilizar el término de política social de la Unión Europea.

<sup>21</sup>Expresión utilizada para calificar el desarrollo del Estado nacional del bienestar y la construcción de la dimensión social comunitaria por J. ADELANTADO y R. GOMÁ, *op. cit.*, 2000, pp. 195.



La expresión *modelo social europeo* es introducida en la fraseología eurocomunitaria con ocasión de los debates que preceden a la adopción de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (Estrasburgo, diciembre de 1989)<sup>22</sup>. Debate en el que se encontraban dos posturas, los “tradicionalistas” que incidían en las diferencias entre los sistemas sociales de los Estados miembros, dudando así de su convergencia, y los “europeístas”, que partían de las semejanzas y características comunes, en relación al resto del mundo, lo que les autorizaba a hablar de un *modelo social europeo*. Asumimos con Luis Vila la definición del *modelo social europeo* como “la búsqueda y el encuentro de rasgos comunes a todas las sociedades de los Estados miembros de la Unión; rasgos comunes, perfectamente compatibles con rasgos diferenciados”<sup>23</sup>.

En un juego de palabras, encontramos la base previa que traduce el *modelo social europeo* y la identidad europea en el llamado *modelo europeo de sociedad*. El *modelo europeo de sociedad* es definido por Smith como un “compromiso fundamental con los derechos sociales de los ciudadanos encarnados en principios de programación económica y que se ha mantenido a través de múltiples formas institucionales en Europa occidental desde la Segunda Guerra mundial”<sup>24</sup>. Específicamente Gomis lo define en toda su complejidad en los siguientes términos, “en lo político, democrático y defensor de las libertades; en lo jurídico, expresión del Estado de Derecho y de la primacía y respecto de los derechos humanos; en lo económico, defensor de la economía social de mercado; en lo social, promotor de la justicia y del progreso social, garante de los derechos sociales y respetuoso del diálogo social, elementos esenciales del modelo social europeo; en lo cultural, pluralista y respetuoso de las diversidades nacionales y regionales y, en lo religioso,

---

<sup>22</sup>Vogel afirma que su aparición estaba gobernada por una función “polémico-estratégica: se trataba de oponer a las tendencias de preservar las especificadas nacionales de las relaciones industriales y los sistemas de protección social, la prevalencia de hecho de una similitud esencial de sociedades euro-occidentales, también en este aspecto”. J. VOGEL, “Déclin du modèle social européen?”, en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, pp. 195. Véase también, M. ALARCÓN, “La Carta Social Europea”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, 1997, pp. 169-189.

<sup>23</sup>L. VILA, “Política social europea”, en M. C. ALEMÁN y J. GARCÉS (coord.), *Política Social*, McGraw-Hill, Madrid, pp. 1998, pp. 103-133.

<sup>24</sup>M. P. SMITH, “La gran transformación de Europa: El mercado Único y el modelo europeo de sociedad”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES, *op. cit.*, 1999, pp. 118.

igualmente pluralista, aunque de raíz cristiana, fuente asimismo de buena parte de sus valores humanos y sociales”<sup>25</sup>.

La definición del *modelo europeo de sociedad* nos lleva a integrar un concepto más, que es el concepto de *identidad europea*. La identidad colectiva es una característica fundamental para garantizar la solidaridad colectiva. En la medida en que la ciudadanía y la solidaridad están íntimamente ligadas<sup>26</sup>, se plantea la necesidad de “dar voz a la ciudadanía”<sup>27</sup>. Apostamos entonces por el protagonismo de la sociedad civil bajo como fundamental en el proceso de integración europea, en la medida, como afirman los profesores Palomares y Moreno, que “no existe, ni existirá, una entidad política democrática, llámese comunidad o unión, que se construya sin una participación protagonista de su sociedad civil”<sup>28</sup>. Podemos hablar entonces de una “autoconciencia colectiva de lo social”, es decir, que los ciudadanos europeos se vinculen a la necesidad de una Europa social, no dirigida desde Bruselas sino que el diálogo se plantee desde la ciudadanía hacia las instituciones. Llegamos en este punto a la reivindicación de la necesidad de una Europa Social, en defensa del Estado social nacional<sup>29</sup>. La salvaguarda de las conquistas sociales, que entró en cuestionamiento con el intenso debate en torno a la crisis del Estado de bienestar, puede encontrar un antídoto en su reforzamiento en Europa. Podemos ver entonces en el fortalecimiento de una Europa social, la apuesta por el mantenimiento de las políticas sociales puestas en entredicho con el impulso de las políticas neoliberales. En este sentido, aceptamos la afirmación de Tezanos que “no se trata de prescindir de las exigencias de rigor económico, sino de restablecer la prioridad de las personas

---

<sup>25</sup>P.L. GOMIS DÍAZ, *La Política Social y de Empleo en el Tratado de Amsterdam*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1999, pp. 244.

<sup>26</sup>Véase el estudio realizado sobre ciudadanía europea en C. CLOSA, “La ciudadanía europea: el estatuto de un sujeto político inacabado” en *op. cit.*, 1999, pp. 69-91.

<sup>27</sup>CENSIS, *Construir Europa. La Europa de lo social*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, pp. 21.

<sup>28</sup>G. PALOMARES LERMA y A. MORENO JUSTE, *La integración política europea*, Pirámide, Madrid, 1999, pp. 87.

<sup>29</sup>Desde esta perspectiva interpretamos la reticencia de los países nórdicos (Suecia y Dinamarca) en un primer momento a la entrada en la UEM, como posible pérdida de sus respectivos status de bienestar social.

sobre las cosas”<sup>30</sup>. La relación entre política social y toma de conciencia de una identidad europea es fundamental porque posibilita la formación de una conciencia colectiva de bienestar europeo.

Desde un punto de vista formal, el surgimiento de la identidad europea es algo muy reciente que se constituye en 1993 en el Tratado de Maastricht<sup>31</sup>. Tras la incorporación de países como España, Portugal o Grecia, se diversifican las situaciones y los problemas sociales, que hasta entonces eran mucho más homogéneos y esto ha hecho todavía más complicada la ansiada Unión Política y Social, es decir, que los ciudadanos europeos tengamos la sensación de vivir en el mismo conjunto económico, político y cultural<sup>32</sup>.

El *modelo social europeo*, parte integrante y esencial del *modelo europeo de sociedad* va a traducir específicamente la *identidad social* que se concreta en el marco comunitario bajo el concepto de *espacio social europeo*. Pedro Luis Gomis sitúa en el tiempo la utilización del concepto de *espacio social europeo* en una propuesta formulada por el Gobierno francés en noviembre de 1981 sobre la reactivación europea. En dicho Memorándum se alude al *espacio social europeo* como un intento de reactivación de la política social europea, incluso se plantea como “el gran objetivo que simboliza la Europa social”<sup>33</sup>. El *espacio social europeo* es definido por Segismundo Crespo<sup>34</sup> como “el resultado de la indisociabilidad de lo económico y lo social porque no puede existir progreso económico sin progreso social y aquél no se consigue sin cohesión social”<sup>35</sup>. El *espacio social europeo* surge como consecuencia de tres crisis: la crisis de las políticas sociales, concebidas

---

<sup>30</sup>J. F. TEZANOS, “Presentación. Una nueva política social y económica para Europa”, en A. GUERRA et al., *Una nueva política social y económica para Europa*, Sistema, Madrid, 1997, pp. 25.

<sup>31</sup>El Tratado de Maastricht instituye formalmente la “ciudadanía de la Unión”, en su artículo 8 donde dice que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro”, es decir, es la pertenencia al Estado miembro la que condiciona la ciudadanía de la Unión.

<sup>32</sup>P. MAILLET, *La política económica en el marco europeo*, Minerva, Madrid, 1995, pp. 239.

<sup>33</sup>P.L. GOMIS y M. COLINA, *Política Social de la Comunidad Europea, Vol. 1. Espacio Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, pp. 39.

<sup>34</sup> Segismundo Crespo ofrece una visión sobre el significado del espacio social europeo en un análisis de los puntos básicos de la política social comunitaria en S. CRESPO, “Algunas reflexiones sobre el espacio social europeo”, en *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 4/5, junio, pp. 8-17.

<sup>35</sup>Ibidem, pp. 8.

únicamente como mecanismo de corrección; la persistencia de la crisis económica, iniciada en 1973 con la crisis del petróleo, y de los interrogantes que suscita principalmente en la gravedad del empleo; y, en tercer lugar, la crisis del fin de la integración europea, los años del europesimismo y de la reticencia, principalmente, por el Reino Unido<sup>36</sup> de apoyar cualquier avance en lo social. En base al Memorándum en el Consejo de Fointenebleau se aprueban en 1984 las Conclusiones sobre un nuevo Programa de acción social comunitario a medio plazo<sup>37</sup>, en las que se afirma que una política social eficaz constituye un soporte necesario de la política económica. Este segundo Programa de acción social, se orienta por tanto a promover un *espacio social europeo* fundado en “la solidaridad social y el consenso de los interlocutores sociales<sup>38</sup>”. La idea de un Programa de acción social muestra en efecto que lo social no es solamente un accesorio de lo económico, sino que es un objetivo en sí mismo.

La preocupación por lo social en la construcción europea se refleja también en informes y documentos de los responsables políticos más europeístas, un ejemplo de dicha tendencia se halla en el Documento sobre la Dimensión social del Mercado Interior de 14 de septiembre de 1988, conocido como Documento Marín. El interés de dicho documento estriba en que fija las ideas que tendrían una influencia directa en la aparición y contenido de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Es obligado también hacer alusión al principal redactor del Acta Única Europea, Jacques Delors<sup>39</sup> y su influencia en el desarrollo de la política social.

---

<sup>36</sup>El Reino Unido se niega a firmar la Carta Social de 1989, esta actitud se repetirá de nuevo en Maastricht en relación con el llamado Acuerdo Social anejo al Protocolo sobre la Política Social (XIV) aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1991, válido para todos los Estados, excepto para el Reino Unido. Tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno en mayo de 1997, el Reino Unido ha aceptado adherirse al Acuerdo Social. El Tratado de Amsterdam ha integrado dicho Acuerdo en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el protocolo social ha sido derogado.

<sup>37</sup>Conclusiones del Consejo, de 22 de junio de 1984, relativas a un programa de acción social comunitario a medio plazo (DO C 175, de 4 de julio de 1984). Se centra en tres grandes apartados: en primer lugar, empleo, aspectos sociales de las nuevas tecnologías y formación; en segundo lugar, la protección social y evolución demográfica y finalmente, el diálogo social europeo.

<sup>38</sup>Véase D. Mc LAUGHLIN, “Refonder le rôle des partenaires sociaux” en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, París, 1984, pp. 119-130.

<sup>39</sup>Jacques Delors, antiguo Ministro de Economía de F. Mitterrand, eurodiputado electo y presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1994, será el principal redactor del texto del Acta Única junto al secretario general del Consejo E. Noël.

Jacques Delors venía planteando desde hacía tiempo la necesidad de incidir en la dimensión social, en la consideración de que el desarrollo del mercado europeo es inseparable del avance social, lo económico y lo social están íntimamente ligados. La Comisión Delors aborda su misión al frente de la Comisión a partir de 1985 adoptando la calificada estrategia de la “muñeca rusa”, cada propuesta comportaba elementos que anticipaban de manera explícita posibles “liaisons” entre políticas que implicaban la adopción de proposiciones más ambiciosas. Es decir, cada “paquete de decisiones” estaba destinado a maximizar los recursos políticos de la Comisión, confiriéndole la influencia necesaria para adelantar nuevos paquetes de decisiones<sup>40</sup>. Bajo esta *filosofía delorsiana* calificada por Pardellas como una “tríade: competitividad, cooperación y solidaridad”<sup>41</sup> se elabora la siguiente muñeca rusa, el Plan Delors<sup>42</sup>, aprobado en el Consejo Europeo de Madrid de 1989, que servirá de documento de trabajo de la CIG<sup>43</sup> que prepare el Tratado de Maastricht .

La construcción de un espacio de integración entre lo económico y lo social, que converge en el llamado *espacio social europeo*, encuentra su fundamento en la idea de que uno de los motivos del nacimiento de la Unión Europea es la necesidad de hacer hincapié en los aspectos que más afectan a los ciudadanos comunitarios y que, con carácter general, puede centrarse en lo que podríamos denominar la *Europa Social*. Noya Miranda define la Europa social como “el conjunto de instituciones y políticas garantes de la ciudadanía social que preceden, acompañan o clausuran la génesis de la Comunidad Europea”<sup>44</sup>. La dificultad, como ha puesto de manifiesto la

---

<sup>40</sup>G. ROSS, “L’ Europe sociale de Delors ou la strategie des poupées russes”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, Paris, 1998, pp. 303-339.

<sup>41</sup>L. DOMÍNGUEZ CASTRO, “Un sonho feito lenta e problemática realidade: historia da construción europea” en X. PARDELLAS DE BLAS (coord.), *A integración europea. Un enfoque interdisciplinar*, Xerais, Vigo, 1999, pp. 60.

<sup>42</sup>En 1989 Delors supervisará la publicación del denominado Paquete Delors I o Plan Delors, que contemplaba una reforma de la PAC, una duplicación en cinco años de los Fondos Estructurales y nuevos recursos financieros para la Comunidad. Véase G.ROSS, *op. cit.*, pp. 303-339.

<sup>43</sup>El Tratado de Maastricht va a ser resultado de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1991, de la misma forma que la CIG de 1985 dio origen al Acta Única Europea.

<sup>44</sup>F. J. NOYA, “Una economía moral internacional? Elias, Polanyi y la legitimación de la ciudadanía social europea”, en *REIS*, n. 65, 1994, pp. 103.

*Cumbre* celebrada en Ámsterdam, y más recientemente Niza, estriba en llegar a un acuerdo sobre lo que significa la Europa social debido a las distintas tradiciones de pensamiento económico y político de los Estados miembros, que hacen que cada cual privilegie y defienda un modelo social diferente para Europa. Lo que nos lleva a la reflexión de que el *espacio social europeo*, no es la uniformidad, “no es olvidarse de los aspectos específicos e históricos de cada país”<sup>45</sup>. Se trata de un espacio plural, en un doble sentido, plural como respuesta a las diferentes realidades políticas y culturales que integra, y plural, por la necesidad de complementar lo económico y lo social, promover una política en la cual los elementos económicos y sociales estén integrados. En este sentido hablamos entonces de *espacio económico y social europeo*<sup>46</sup>.

Podemos concluir que el *modelo social europeo* es resultado de la convergencia entre la Política social europea y las Políticas sociales nacionales. Se trata como hemos visto de dos fuerzas complementarias con distinto grado de desarrollo y con evoluciones diferentes. Por un lado, las políticas sociales nacionales que son resultado principalmente del consenso desde finales de la Segunda Guerra mundial en torno a la articulación del Estado de Bienestar, cumpliendo un papel fundamental en el mantenimiento de la armonía y la paz durante los últimos años. Por otro lado, la Política social comunitaria, que se encuentra reflejada tanto en el ordenamiento jurídico como en los distintos documentos e informes no vinculantes.

En noviembre de 1993, la Comisión publicó un *Libro Verde sobre el futuro de la política social europea*<sup>47</sup> en el marco de un extenso proceso de consulta. Este comenzaba formulando la siguiente pregunta: *¿qué clase de sociedad quieren los europeos?*, con la intención de implicar en su respuesta a instituciones, Estados miembros, empresarios y sindicatos y hacer sentir a los ciudadanos que la Unión y la Europa social les afectaban más que en el pasado. Los mensajes clave resultantes del proceso de consulta y recogidos en el Libro Verde eran que existe un modelo social

---

<sup>45</sup>J. DELORS, “Avant-propos”, en *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, en J. VANDAMME, *op. cit.*, 1984.

<sup>46</sup>J. VANDAMME, “De la politique sociale européenne à l’espace économique et social européen”, en J. VANDAMME, *op. cit.*, 1984.

<sup>47</sup>COM (93) 551. Bruselas, 17 de noviembre de 1993.

europeo claro, basado en la democracia y los derechos individuales, la libertad de negociación colectiva, la economía de mercado, la necesidad de la igualdad de oportunidades para todos y la importancia de la protección social y de la solidaridad.

### **El principio de subsidiariedad y la política social**

La dimensión social ha incrementado su importancia en el devenir de la integración europea, pero opinamos con Kuhle que el principio clave de la política social y del bienestar “ha sido, y seguramente seguirá siendo, el principio de subsidiariedad”<sup>48</sup>. De acuerdo con el principio de subsidiariedad<sup>49</sup> todas las competencias no atribuidas a la Comunidad permanecen en los Estados, en razón de un criterio ascendente, de forma que cada unidad superior asume las funciones que no sean tomadas por las unidades inferiores. La naturaleza de este principio se asienta en que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos.

En relación con la política social, la subsidiariedad la podemos aplicar en tres aspectos<sup>50</sup>. Lo social es subsidiario en relación a la economía, debate que se revela desde los inicios de la misma construcción europea en favor de los objetivos económicos. La acción comunitaria es subsidiaria en relación a la acción nacional, la Comunidad sólo deberá intervenir cuando pueda hacerlo mejor que los Estados miembros aisladamente<sup>51</sup>. Y, finalmente, la acción de las instituciones legislativas comunitarias es subsidiaria en relación a la iniciativas de los agentes sociales. Los interlocutores sociales se han ido integrando de una manera definitiva en la negociación comunitaria, sobre todo a partir del Protocolo XIV anejo al Tratado de Maastricht, donde se manifiesta que “todo Estado miembro podrá confiar a los

---

<sup>48</sup>S. KUHNLE, “La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europea”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, 1997, pp. 42.

<sup>49</sup>Véase el estudio realizado del principio de subsidiariedad en el ordenamiento jurídico y desde la perspectiva de las entidades locales y regionales en M. FRAGA, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Fundación Galicia Europa, Santiago, 1997.

<sup>50</sup>Véase en J. DUREN, “Comment expliquer la politique sociale de la Communauté”, en *Revue du Marche Commún et de l’Union Européenne*, mai, n.º 358, 1992, pp. 381-389.

<sup>51</sup>A. BOIXAREU, “El principio de subsidiariedad”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, n.º 3, pp. 776.

interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3". Este aspecto es calificado por Colina Robledo como "subsidiariedad en sentido impropio"<sup>52</sup> oponiéndola a la subsidiariedad clásica que implica, como hemos visto, que en las materias que no sean de su exclusiva competencia la Comunidad sólo intervendrá en la medida en que los objetivos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

### **III. Política social comunitaria: diferentes concepciones político-ideológicas y teorías de la integración**

#### **a) Concepciones ideológicas**

La política social comunitaria, en la medida que se encuentra directamente relacionada con la política económica, se ha visto influenciada por las diversas corrientes de pensamiento que a lo largo de la historia han ido perfilando las distintas orientaciones que han seguido las políticas económicas. Podemos distinguir dos posiciones con diferente fuerza y grado de evolución que han marcado el desarrollo de la política social comunitaria.

En primer lugar, y en clara preeminencia, la posición que se hace patente por los redactores del Tratado de Roma que confiaban en que la mejor política social sería resultado de la política económica. Desde los inicios de la integración comunitaria, la política social comunitaria nace incompleta y poco desarrollada, pues los Estados miembros desde el principio "se reservaron el poder discrecional en aquellos campos que juzgaron de mayor importancia, entre otros, el social"<sup>53</sup>, y todavía en la actualidad se mantiene la soberanía estatal en la mayoría de los sectores que componen la política social, no alcanzando al desarrollo comunitario que tienen otras políticas como son la agrícola o la comercial.

---

<sup>52</sup>M. COLINA et al., *Derecho Social Comunitario*, Tirant to Blanch, Valencia, pp. 86 .

<sup>53</sup>J. A. PEREDO LINACERO, "Aspectos sociales de la integración", en *Papeles de Economía Española*, n.º 25, 1985, pp. 94.



La Política social comunitaria tiene su fundamento explícito en el Tratado constitutivo de la CE. En el preámbulo de dicho Tratado se fijaba, como prioridad esencial, la mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos, aunque dicha finalidad se encuentra subordinada a los fines económicos<sup>54</sup>. Como escribe Brugmans a principios de los años setenta “el Mercado Común, por el momento, sólo parece prometer una prosperidad más masiva, sin preocuparse por una repartición más justa de los bienes”<sup>55</sup>. Recordamos en este sentido las palabras de Robert Shuman “l’integration économique que nous sommes en train de réaliser ne se conçoit pas, á la longue, sans un minimum d’integration politique. C’est un complément logique, nécessaire”<sup>56</sup>.

Las escasas referencias a una política social del Tratado de Roma parecen no autorizarnos a hablar propiamente de política social comunitaria. No se puede olvidar que su “principal meta, su único y verdadero objetivo fue de orden económico y consistió en la creación de un mercado común europeo”<sup>57</sup>. En esta misma línea se expresan Peredo Linacero indicando que el carácter liberal fue el punto de partida en la elaboración de los Tratados fundacionales y ello explica la falta de desarrollo de la política social comunitaria<sup>58</sup> y Colina Robledo quien afirma

---

<sup>54</sup>El Tratado de la CEE recoge en su artículo 117 lo siguiente “Los Estados miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso. Asimismo, consideran que dicha evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. Este artículo en modificado en el Tratado de Amsterdam donde se reconocen los derechos sociales fundamentales indicados en la Carta Social Europea, firmada en Turín en 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989. En este mismo sentido en el artículo 3 del Tratado de la CECA dice: “Las instituciones de la Comunidad deberán, en el marco de sus respectivas competencias y en interés común: e) Promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y a promover un política de explotación racional de los recursos naturales, evitando su agotamiento irreflexivo”.

<sup>55</sup>H. BRUGMANS, *La idea Europea 1920-1970*, Moneda y Crédito, Madrid, 1972, pp. 356.

<sup>56</sup>R. SCHUMAN, *Pour l’Europe*, Nagel, Paris, 1990, pp. 145.

<sup>57</sup>F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 19.

<sup>58</sup>J. A. PEREDO et al, *La Política Social en la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1986, pp. X.

que la política social aparece en los Tratados subordinada a la política económica, siendo el planteamiento liberal el punto de partida en la elaboración de los mismos<sup>59</sup>.

Por otro lado, una segunda perspectiva de la política social comunitaria, aunque en clara posición de debilidad respecto a la anterior, establece la necesidad de homogeneización y cohesión social paralela o incluso previa a la integración económica. Se trata del reconocimiento de los objetivos sociales. En este sentido, el Preámbulo del Tratado de Roma hace alusión a esta dimensión social cuando nos dice: “conscientes de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico”. Se deja así una puerta abierta a la intervención comunitaria en materia de política social, como así señala el artículo 2 “la Comunidad tiene por misión promover... un alto nivel de empleo y protección social, igualdad entre el hombre y la mujer, ..., la elevación del nivel de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre estados miembros”.

De tal manera, como afirma Fausto Pocar “si de un lado se expresa el convencimiento de que la instauración del mercado común es por sí suficiente para producir automáticamente una evolución social de la Comunidad al favorecer la armonización de los sistemas sociales, de otro lado se corrige el alcance de esta afirmación al reconocer la necesidad de procedimientos adicionales y de una aproximación de las legislaciones de los Estados miembros”<sup>60</sup>. Los términos empleados en el Tratado de Roma no se limitan a establecer por tanto un simple Tratado de comercio. La Comunidad ha jugado también un papel de efecto catalizador de sus iniciativas con vistas a favorecer la armonización, la convergencia, la progresión de concepciones y de realidades sociales.

Profundizando en este argumento, Raymond Rifflet opina que no es verdad que los Tratados de París y Roma sean tratados “liberales” como se afirma frecuentemente. No es que los negociadores ignoraran los aspectos sociales de la integración, pero ya sea por la confianza otorgada a los supuestos beneficios de la unión aduanera y de la ósmosis socioeconómica que ella debía conllevar, ya sea por la preocupación por mantener las soberanías nacionales, la tendencia fue a

---

<sup>59</sup>M. COLINA et al, *Derecho Social Comunitario*, Tirant to Blanch, Valencia, 1995, pp. 70.

<sup>60</sup>F. POCAR, *Derecho Comunitario del Trabajo*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 234.

comprimir muy estrictamente en las instituciones comunitarias y en el desarrollo normativo y financiero cualquier posible desarrollo de la política social<sup>61</sup>. La lógica política que trasciende en esta segunda perspectiva ha sido evitar lo que se conoce como *dumping social*<sup>62</sup>. Se realiza una apuesta por la necesidad de unos mínimos en materia de política social europea o lo que es lo mismo, se trata de ceder soberanía hacia las instituciones europeas para evitar una política de reducción de los aspectos sociales como arma para ganar competitividad, es decir, evitar el *dumping social*.

Desde una perspectiva más económica, Muñoz y Bonete analizan una serie de posibilidades teóricas de actuación en materia de homogeneización de política social. Ellos proponen las siguientes pautas: la aprobación de un estándar mínimo de protección social válido para todo el espacio europeo, un sistema de prestación sociales comunes financiado en el seno comunitario<sup>63</sup>, la puesta en marcha de un sistema de Seguridad Social comunitario específico para los emigrantes y finalmente, vías alternativas menos utópicas, como la liberalización del sistema financiero y en especial del sector de pensiones privadas<sup>64</sup>. Aunque se trata sólo de propuestas teóricas, calificadas por ellos mismos, en relación a las tres primeras, como utópicas, suponen una reflexión sobre el debate de la cesión de competencias en el campo social a favor de la Unión Europea. Es decir, la convergencia entre la Política social europea y las políticas sociales nacionales en la consecución del llamado *modelo social europeo*.

## **b) La política social y las teorías de la integración**

---

<sup>61</sup>R. RIFFLET, “Bilan et evaluation de la politique sociale communautaire (1952-1982)”, en J. VANDAMME, *op. cit.*, 1984, pp.13-25.

<sup>62</sup>C. CLOSA, “La ciudadanía europea: el estatuto de un sujeto político inacabado”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES, *op. cit.*, 1999, pp. 84.

<sup>63</sup>Muñoz y Bonete califican a este sistema como la “serpiente social”, por su semejanza en el funcionamiento con la llamada “serpiente monetaria”, ya que consistiría en que “*los países miembros, una vez calibradas las diferencias de prestaciones en los distintos programas, se comprometan a mantener relativamente constante esta relación, de forma que las desviaciones, por encima o por abajo, no superen determinado margen acordado previamente*” en R. MUÑOZ DEL BUSTILLO y R. BONETE, *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid, 2000, pp. 222.

<sup>64</sup>Ibidem, pp. 221-229.

Una versión moderada de las teorías funcionalistas de la integración europea es aplicada por autores como Pierson y Leibfried al desarrollo de las políticas sociales. Las teorías neofuncionalistas surgen como un intento de corregir las deficiencias de la teoría funcionalista puestas de manifiesto por la evidencia empírica derivada de la existencia de la UE<sup>65</sup>. Ernest B. Haas es uno de los primeros autores en elaborar un análisis teórico del proceso de integración europea, desde la teoría neofuncionalista. Para estos autores, la emergencia de una integración en el campo social, fue debida menos a la voluntad de los eurócratas de construir un Estado del Bienestar europeo que al llamado efecto “spillover”<sup>66</sup>. El término “spillover” o desbordamiento (o efecto engranaje) describe aquí el proceso endógeno por el cual la consecución del mercado único produce crecientes presiones sobre la Unión sobre la necesidad de integrar el campo de la acción social.

A mediados de los años sesenta eran ya manifiestas las divergencias existentes entre los miembros de la “Europa de los seis” sobre la orientación que se debería imprimir a la construcción de un Europa unida<sup>67</sup>. Encontramos entonces dos concepciones contrapuestas, los que apoyaban la cooperación y los que secundaban el método comunitario<sup>68</sup>, que se manifiesta con la “crisis de la silla vacía” en 1967, mediante la cual Francia quedó voluntariamente al margen de la actividad comunitaria. A partir de los años ochenta<sup>69</sup>, tras la crisis económica de 1973, se

---

<sup>65</sup>Véase el estudio de las teorías de la integración realizado por C. CLOSA, *op. cit.*, 1997, pp. 167-197.

<sup>66</sup>S. LEIBFRIED y P. PIERSON, “Etats Providence semi-souverains: élaborer des politiques sociales dans une Europe multi-niveaux”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, París, 1998, pp. 47-89.

<sup>67</sup>Véase para un análisis del proceso de integración europea desde sus inicios el estudio de las manifestaciones más significativas en el camino hacia la unión política en E. VILARIÑO PINTOS, *La construcción de la Unión Europea*, Arco Libros, Madrid.

<sup>68</sup>La crisis de julio de 1965 a enero de 1966 interrumpió durante siete meses el normal funcionamiento del proceso de decisión en el Mercado Común y puso en cuestión las ideas de la Europa Unida. Véase en H. BRUGMANS, *op. cit.*, 1972, pp. 291-315.

<sup>69</sup>En 1978 el Consejo Europeo de Bruselas confía la elaboración del Informe del Comité de Sabios para el examen del funcionamiento de las instituciones comunitarias, que concluía que la evolución hacia la Unión Europea no dependía exclusivamente de la adaptación de las estructuras institucionales, sino de la resolución de los problemas económico-sociales. Véase R. PÉREZ-BUSTAMANTE y E. CONDE, *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, Madrid, 1999, pp. 49-52.

produce un estancamiento del modelo explicativo del neofuncionalismo y el rechazo de toda tentativa de explicación del proceso de unificación europeo por un modelo teórico. Investigadores como Stanley Hofmann proponen la necesidad de una revisión del efecto *spillover*, que ya no se plantea como un efecto automático. El elemento central del nuevo debate es la modificación de la teoría de la integración neorealista, que desde los años sesenta, había criticado las debilidades del neofuncionalismo<sup>70</sup>. De acuerdo con esta teoría, el Acta Única Europea no debe ser considerada como el acto final de una negociación. El efecto *spillover* sirve para explicar el avance social que se desarrolla desde unas escasas bases jurídicas bajo la confirmación de los compromisos y objetivos. Se manifiesta así la importancia y los límites del efecto *spillover*, “su alcance efectivo está en realidad sometido a la verificación periódica del mutuo compromiso de dirigirse hacia el objetivo común”<sup>71</sup>.

La grave crisis social de 1993-94 cuestiona de forma dramática a los actores sociopolíticos y a los investigadores. El balance de “europeísmo positivo” en materia social, es a nivel supranacional, demasiado escaso<sup>72</sup>. El análisis de la génesis del AUE permite elaborar la teoría de integración neorealista, “modified structural realist approach”, que toma elementos revisados del neofuncionalismo y constituye el punto de partida de teorizaciones alternativas. El proceso del *desbordamiento* que estaba asociado a un cierto automatismo no se producía. El cuestionamiento de la teoría neofuncionalista abre el paso a nuevas formas de teorización, sin abandonar los esquemas básicos del neofuncionalismo.

Sobre el modelo de la teoría de la integración neorealista revisada, la política social se caracteriza desde sus inicios, por diferentes regímenes sociales, estrategias y objetivos nacionales que han constituido un obstáculo para la armonización y transferencia de competencias a la Comunidad. Ante la constatación de que una

---

<sup>70</sup>M. WINNES, “La politique sociale communautaire à l’égard des théories de l’intégration” en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, pp. 151-170.

<sup>71</sup>J. DELORS, *El nuevo concierto europeo*, Acento, Madrid, 1992, pp. 124.

<sup>72</sup>Véase reflexiones realizadas en torno a la integración económica y la integración social a partir de la crisis social de 1993-1994 en M. TELÒ, “L’intégration sociale en tant que réponse du modèle européen à l’interdépendance globale? Les chances, les obstacles et les scénarios”, en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, pp. 15-62.

política social comunitaria supranacional y una armonización de los sistemas sociales es tan poco probable como la exclusión de la política social de la integración comunitaria -tal como pretende la posición neoliberal-, autores como Winner apuestan por una “vía media”, bajo el postulado de la garantía de unos standards sociales comunitarios mínimos sin suprimir los diferentes regímenes sociales. Esta fundamentación posibilitará una convergencia a largo plazo de los regímenes sociales que “debería permitir la integración gradual de la política social”<sup>73</sup>.

A la luz de estas teorías, con el objetivo de explicar las posibilidades y los límites de una política social comunitaria, podemos concluir que son precisamente las insuficiencias de los Tratados fundacionales en materia social, las que nos permiten entender y valorar la dimensión actual de la política social europea. La importancia de “lo social” ha ido creciendo y ganando espacio en el transcurso histórico de la construcción europea. De tal manera que los logros sociales, que se han ido alcanzando a lo largo de los años en el marco europeo, como afirma Javier Gárate “nos permiten hablar de una Política Social comunitaria”<sup>74</sup>. Uno de los principales logros en materia social, plasmados en los Tratados constitutivos<sup>75</sup>, han sido las medidas relativas a la libre circulación de trabajadores<sup>76</sup> (arts. 48, 49 y 51 Tratado CEE), considerada como uno de los puntos fundamentales del Mercado Común<sup>77</sup> y la creación del Fondo Social Europeo. Es importante reconocer, como hace Peredo Linacero, que la libre circulación de personas no sólo tiene una

---

<sup>73</sup>Ibídem, pp. 163.

<sup>74</sup>J. GÁRATE CASTRO, “Apuntes sobre la regulación y funcionamiento del Fondo social europeo”, en *Civitas Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 33, abril-junio, 1987b, pp. 243.

<sup>75</sup>En artículo 1º del Reglamento 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad la define en los siguientes términos: “*Todo súbdito de un Estado miembro, sea cual fuere su residencia, tiene el derecho de acceder a una actividad salarial y de ejercerla en el territorio de otro Estado miembro de acuerdo con las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que rigen el empleo de los trabajadores nacidos en ese Estado*”

<sup>76</sup>J. B. ACOSTA ESTÉVEZ, *Libre circulación de trabajadores, política social y derecho de establecimiento y libre prestación de servicios en la C.E.E.*, PPU, Barcelona, 1988.

<sup>77</sup>A. MONTOYA MELGAR et al., *Instituciones de Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1988.

vertiente social sino que, en realidad, “es uno de los fundamentos de la Comunidad Europea y constituye, quizás la principal manifestación del principio de no discriminación entre los ciudadanos de los Estados miembros”<sup>78</sup>. El principio de la libre circulación de trabajadores, estipula la abolición de toda discriminación fundada en la nacionalidad en lo que concierne al empleo y la aplicación progresiva de este principio a través de los distintos reglamentos y directivas.

Por otro lado, están las disposiciones en materia de política social destinadas a definir una Política Social comunitaria<sup>79</sup>. Como aspectos más importantes es necesario destacar: el punto referido a la aplicación de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos (art. 119) que deberá ser garantizada por cada Estado miembro y los artículos referidos al Fondo Social Europeo (arts. 123-127). La escasa presencia de disposiciones sociales del Tratado de Roma nos avanza lo que se va a convertir casi en una constante en la historia de la Comunidad: su déficit social<sup>80</sup>, insuficiencia que va a intentar ser superada tanto con la reforma que supuso la aprobación del Acta Única como el mismo Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Amsterdam<sup>81</sup> y más recientemente lo aprobado en Niza.

En función de la dinámica de este proceso histórico de desarrollo de una política social en el marco comunitario, se han ido resolviendo las carencias que supuso el enfoque plasmado en el Tratado de Roma de que la mejor política social vendría como consecuencia de una política económica, fruto de un enfoque funcionalista; a partir de aquí se ha ido desarrollando toda una regulación social que

---

<sup>78</sup>J. A. PEREDO, 1980, *op. cit.*, pp. 99.

<sup>79</sup>Están recogidas en el Título III de la Tercera Parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea que se ocupa de la política social (art. 117 a 128).

<sup>80</sup>Pedro Luis Gomis utiliza esta misma expresión, “déficit social”, para referirse a la “*necesidad de complementar y compensar la dimensión económica con las dimensiones política y social*”, afirmando que ya existía la calificación de “déficit democrático” por el propio Parlamento Europeo. Véase, P.L. GOMIS, *op. cit.*, 1999, pp. 2.

<sup>81</sup>Donde la política social se ha establecido como una política plenamente comunitaria requiriéndose para las decisiones la mayoría cualificada del Consejo. La unanimidad se requiere para determinados temas, en especial aquellos que pueden afectar a aspectos macroeconómicos, como seguridad social y protección social.

si bien limitada, ha visto incrementar sus posibilidades sociales<sup>82</sup> con el modelo planteado en Maastricht y revisado en Amsterdam. Los cambios realizados en el Tratado de Amsterdam suponen el comienzo de una complementariedad entre la Política Social europea y las políticas sociales nacionales. El principal campo donde se ha modificado esta complementariedad a favor de la soberanía europea es el empleo. El capítulo de empleo incorporado en Amsterdam y la nueva *Estrategia Europea para el Empleo*<sup>83</sup> quiebra la exclusiva soberanía de los Estados en esta materia.

En este contexto, la última aportación ha sido el Tratado de Niza, el cuarto desde que la Comunidad echó a andar en Roma hace medio siglo, firmado en febrero de 2001, pendiente aún de la aprobación de los Estados. Bajo el objetivo prioritario de avanzar hacia las negociaciones de la ampliación para una Europa de 27 ó 30 países, no ha respondido a las expectativas en materia social. Por un lado, aunque se amplió el sistema de mayoría cualificada, se mantiene el derecho de veto respecto a los derechos sociales. Por otro, la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales, que hubiera significado un avance, ha sido despojada, por el momento, de todo valor jurídico vinculante.

#### **IV. Política de empleo: conceptos de empleo y paro. Características del mercado de trabajo europeo. Política de empleo comunitaria. Las políticas activas de empleo: la formación profesional.**

La política de empleo encuentra su estrecha vinculación con la política social, en la medida en que esta última va a estar directamente condicionada por el funcionamiento del mercado de trabajo y del resultado de las cifras de paro. La

---

<sup>82</sup>Véase estudio realizado por Celia Abenza en el que clarifica la nueva definición de la dimensión social como medio para reforzar la cohesión en C. ABENZA ROJO, “Dimensión social de la Cumbre de Maastricht”, en F. SALVADOR PÉREZ, F. (coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1994, pp. 31-39 y la contrapunto en F. ALONSO SOTO, “Dimensión social del mercado interior: aplicación de la Carta Social y proyectos de futuro”, en *Ibidem*, pp. 41-67.

<sup>83</sup>Para un análisis de la Estrategia Europea del Empleo véase J. GOETSCHY y P. POCHET, “Regards croisés sur la stratégie européenne de l’emploi”, en P. MAGNETTE et E. REMACLE (Eds.), *Le nouveau modèle européen*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, pp. 79-94



política de empleo en sus diferentes campos de educación y relaciones laborales se transforma en un sector de actuación de la política social. Desde una perspectiva estatal, la financiación de los gastos sociales se basa en la mayoría de los países europeos en impuestos derivados del trabajo. En el contexto comunitario, la mayor parte de los gastos contemplados en el capítulo de política social son gastos relacionados con el empleo y la formación, a través del principal instrumento financiero que es el Fondo Social. La explicación es ya una evidencia, el problema social de mayor gravedad al que se enfrenta Europa, que afecta a todos los Estados miembros en mayor o menor medida, es el desempleo. De tal manera que el desempleo ha sido el punto central de los esfuerzos por introducir una dimensión social más fuerte en el mercado único<sup>84</sup>.

#### **a) Concepto de empleo y de paro**

El concepto de empleo lo podemos abordar desde una doble perspectiva. Por un lado, desde una perspectiva económica, el empleo es definido como cualquier actividad laboral remunerada. Por otro lado, también podemos entender el concepto de empleo como una norma social. Esta conceptualización no es la que habitualmente manejan los economistas. En este sentido, Carlos Prieto habla del empleo como norma social que expresa un hecho y su *deber ser*. De tal manera que empleo no es cualquier actividad laboral remunerada, sino que es sólo aquella actividad laboral remunerada en la que se respetan ciertas normas sociales. Este autor, define el empleo como el “trabajo -asalariado- sociopolíticamente regulado y no simplemente trabajo remunerado”<sup>85</sup>.

La contrapartida del empleo es el desempleo. Será John Maynard Keynes quién, rompiendo con la economía clásica, introduzca el concepto de paro involuntario. “Los hombres -dice Keynes- se encuentran involuntariamente parados cuando, en el caso de que se produzca una pequeña alza en el precio de los bienes

---

<sup>84</sup>M. P. SMITH, “La gran transformación de Europa: El mercado Único y el modelo europeo de sociedad”, en I. LLAMAZARES Y F. REINARES, op. cit., 1999, pp. 117-139.

<sup>85</sup>C. PRIETO, *La crisis del empleo en Europa*, Alzira, Germania, 1999, pp. 13.

para asalariados en relación con el salario nominal, tanto la oferta total de mano de obra dispuesta a trabajar al salario nominal vigente con la demanda total de mano de obra a dicho salario son mayores que el volumen de la ocupación existente”<sup>86</sup>. Como afirma Lekkachman, Keynes otorgó al paro involuntario “licencia teórica para existir”, es decir, introduce un matiz muy importante en su época, la opinión de que los parados no eran los culpables del paro<sup>87</sup>. Esta constatación del paro involuntario supuso entonces algo novedoso y radical en la teoría económica e introdujo un nuevo concepto de paro.

En la actualidad podemos hablar de diferentes tipos de paro que han ido complementado las primeras teorías de los economistas clásicos. Fernández y Algarra diferencian tres tipos de paro.

El paro *keynesiano*, que como hemos visto tiene un carácter involuntario y es un desempleo esencialmente coyuntural, asociado con las fases recesivas del ciclo económico.

El denominado paro *clásico*, que es “consecuencia de un salario real superior al de equilibrio, sin que las fuerzas del mercado puedan conducirlo de nuevo hacia el equilibrio”. El paro clásico conduce, por tanto, a aspectos estructurales e institucionales del mercado de trabajo, es decir, tiene un carácter estructural a más largo plazo.

En tercer lugar, el paro *friccional*, que se surge en un mercado de trabajo en el que existen fricciones y por tanto “resulta imprescindible dedicar tiempo al proceso de emparejamiento de vacantes con trabajadores que buscan empleo”. El paro friccional es compatible con la situación de pleno empleo y, por tanto, coyuntural y a corto plazo.

Finalmente, añaden la posibilidad del paro *tecnológico*, que surge por la necesidad de adaptación de la mano de obra al progreso tecnológico. Fernández y Algarra defienden que a largo plazo el progreso técnico no afecta al desempleo, siendo el paro tecnológico un fenómeno transitorio que puede surgir en el período de ajuste de la economía tras el cambio técnico.

---

<sup>86</sup>J. M. KEYNES, “Los postulados de la teoría económica clásica”, en J. M. KEYNES y OTROS, *Crítica de la Economía Clásica*, Ariel, Barcelona, 1972, pp. 45.

<sup>87</sup>R. LEKACHMAN, “Utilidad actual de Keynes”, en J. M. KEYNES y OTROS, *op. cit.*, 1972, pp. 187-218.

La Comisión Europea en el Libro Blanco sobre el Crecimiento, Competitividad y Empleo hace alusión a estos diferentes tipos de paro y distingue tres fuentes de generación de desempleo: *coyuntural*, resultado de la existencia de fluctuaciones económicas y crecimiento de la población activa; *estructural*, fruto de distintas causas como son la opción por sectores poco dinámicos, el mal regulamiento del mercado de trabajo y la existencia de un alto coste laboral; *tecnológico*, desfase entre la oferta de mano de obra y cambios tecnológicos.

La Comisión Europea define el desempleo de una manera más específica en los siguientes términos, basándose en el criterio de la Organización Internacional del Trabajo, “personas con edades comprendidas entre los 15 y 64 años que se hallen: sin trabajo durante la semana de referencia, disponibles para trabajar dentro de las dos semanas siguientes a la semana de referencia y buscando trabajo activamente, es decir, que hayan tomado medidas concretas para buscar un empleo. Las personas despedidas pueden considerarse desempleadas sólo si no reciben un sueldo significativo (es decir, aproximadamente del 50% del salario completo) y se hallan *disponibles para trabajar y en busca de trabajo*”<sup>88</sup>.

## **b) Características del mercado de trabajo europeo.**

Un característica determinante del mercado de trabajo europeo es la incapacidad del crecimiento del empleo en Europa, puesta de manifiesto desde finales de los setenta<sup>89</sup>. Existen una serie de rasgos comunes que comparten, en mayor o menor medida, los Estados comunitarios: altas tasas de paro juvenil, paro de larga duración, paro femenino y falta de formación en los parados. Al mismo tiempo, y a pesar de estas características comunes, el mercado laboral europeo<sup>90</sup> presenta

---

<sup>88</sup>Reglamento de la Comisión 1897/2000 por el que se unifican los métodos para realizar la encuesta de población activa en los distintos Estados comunitarios (DOCE L 228, de 8/09/00).

<sup>89</sup>Véase estudio realizado por Esping-Andersen sobre las causas del desempleo europeo. G. ESPING-ANDERSEN, “Macro y micro condiciones de los niveles de empleo en distintos países”, en VARIOS AUTORES: *Políticas de bienestar y desempleo (III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Volumen II)*, Fundación Argantaria-Visor, Madrid, 1999, pp. 251-262.

<sup>90</sup> Véase el estudio realizado por los profesores J.A. Fernández y A.A. Algarra sobre los fundamentos teóricos y los principales problemas que afectan al mercado del trabajo en la Unión Europea en J. A.

fuertes diferencias entre los Estados miembros. De una manera determinante, estas diferencias se reflejan en las distintas tasas de empleo y paro, índices de empleo a tiempo parcial, índices de eventualidad o de trabajo autónomo. Asimismo, existen fuertes desigualdades institucionales y organizativas del mercado de trabajo, como son las que afectan a la legislación laboral (jornada máxima semanal, horas extraordinarias, días de vacaciones), afiliación sindical o diferencias salariales.

Las áreas de acción prioritarias de la Comisión en relación al empleo están directamente relacionadas con las características del mercado de trabajo europeo y son actualmente: desempleo juvenil, desempleo de larga duración, reforma de los sistemas de prestaciones y de fiscalidad, creación de oportunidades en el sector servicios, reducción de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo, modernización de la organización del trabajo, lucha contra la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, mejora de los indicadores y estadísticas.

### **c) Política de empleo comunitaria**

La política de empleo comunitaria, en el marco de la política social comunitaria, ha sido otro de los grandes déficit de la integración europea. En los inicios de la integración europea podemos hablar prácticamente de una ausencia de la política de empleo. Esta falta de atención desde instancias comunitarias al problema del paro está motivada primordialmente por dos factores. Por un lado, la actitud ya analizada, por parte de los Estados, de reservar para la exclusiva competencia nacional determinadas políticas, como así ha pasado con todo lo relativo al empleo. Por otro, la circunstancia de que no es hasta finales de los setenta, tras la crisis del petróleo de 1973, cuando se empiezan a mostrar los efectos perversos del incremento de las tasas de paro.

Consideramos con Peredo Linacero que esta ausencia ha sido un “notorio error teniendo en cuenta las mejores perspectivas que se hubieran generado en el caso de enfrentarse con la crisis económica de una forma conjunta y apoyándose en

la fuerza de todo el Mercado Común”<sup>91</sup>. El propio Delors, ante las proporciones dramáticas que ha ido adquiriendo el paro, se plantea la necesidad de enfrentarse a la cuestión: “¿hemos traicionado el proyecto económico y social de Europa?”<sup>92</sup>.

Las únicas alusiones a la política de empleo en el Tratado de Roma están relacionadas con la libre circulación de trabajadores y la creación del Fondo Social Europeo. Como hemos visto, se trata además de los únicos aspectos de la política social que se deciden a nivel comunitario. De tal manera que la única vía mediante la que la Unión Europea contribuye a la política de empleo sigue siendo la de los Fondos Estructurales, específicamente el FSE. La creación del FSE ha supuesto la principal medida comunitaria llevada a cabo en materia de política de empleo. Vicenç Navarro en relación a Maastricht y los criterios de convergencia, planteaba la necesidad del establecimiento de la creación de empleo como objetivo de proyecto europeo, “explicitándose como criterio de convergencia”<sup>93</sup>.

La ausencia del empleo en las políticas comunitarias se ha ido supliendo con determinadas medidas encaminadas a realizar el posible diseño de una política comunitaria de empleo. Un papel primordial en la priorización del problema del paro comunitario ha sido desarrollado desde el seno del Consejo Europeo. Esta institución ha realizado, sobre todo a partir de la década de los noventa, una labor fundamental para impulsar el proceso de decisión legislativo y político.

El Consejo Europeo de Copenhague, de junio de 1993, centró su atención en la grave situación del empleo en la Comunidad donde, en esos momentos, se alcanzaban cifras que superaban los 15 millones y medio de parados, por lo que se solicitó a la Comisión presentar un *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*. Este Libro Blanco de la Comisión, más conocido como

---

<sup>91</sup>J. A. Peredo, *op.cit.*, 1980, pp. 94.

<sup>92</sup>J. DELORS, J. “Avons-nous trahi le projet économique et social de l’Europe?”, en J. BOISSONNAT, *Entre mondialisation et nations, quelle Europe?*, Bayard-Centurion, Paris, 1997, 1997, pp. 91-120.

<sup>93</sup>V. NAVARRO, “La unidad monetaria, Maastricht y los Estados de Bienestar”, en A.GUERRA et al., *op. cit.*, 1997, pp. 88.

Informe Delors, fue publicado a finales de 1993<sup>94</sup> y es el más importante documento comunitario sobre el empleo. El Libro Blanco marca el comienzo de una nueva etapa donde se ponen de manifiesto las contradicciones existentes entre los objetivos económicos y sociales que lleva implícitos el TUE. El llamado Informe Delors es un ejemplo del papel que a las instituciones comunitarias les toca desempeñar en este terreno: proponer e impulsar financieramente unas actuaciones que, llegado el momento, emprenderán los Estados miembros. El Informe proponía una serie de acciones prioritarias, en el marco de una profunda renovación de las políticas de empleo que pueden resumirse en: reducción del coste del trabajo cualificado, formación profesional permanente, mejora de los niveles de formación, potenciación de los denominados “yacimientos de empleo”, flexibilización del mercado de trabajo o reforzar la negociación colectiva.

En esta línea, en el Consejo de Corfú en junio de 1994, mediante una Declaración de los líderes del Partido de los Socialistas europeos se elabora la "Iniciativa europea para el empleo". Ese mismo año, en el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994, se apuntan cinco ámbitos prioritarios de la política de empleo a escala nacional: formación profesional, flexibilidad laboral, ajustes salariales, aumentar la eficacia de las políticas activas y primar a los grupos más desfavorecidos (jóvenes, parados de larga duración, trabajadores mayores de 45 años y mujeres en paro). Por primera vez se configura un Plan de Acción para el empleo, a partir de la elaboración de los Programas Plurianuales de Empleo (PPE), que supone una estrategia coordinada de lucha contra el paro por todos los Estados miembros. Los PPE son elaborados por cada Estado miembro, adaptando entre ellos las prioridades establecidas por las autoridades europeas en materia de empleo.

La profundización de este proceso tiene lugar en Amsterdam en 1997. La Cumbre de Amsterdam, precedida por el triunfo de los laboristas en el Reino Unido - renunciando a la cláusula de exención en materia social- y la victoria de una coalición de izquierdas en Francia, consigue incluir un nuevo Título con disposiciones sobre empleo. Este Título será uno de los éxitos de esta reforma y es

---

<sup>94</sup>COMISIÓN EUROPEA, *Política Social Europea. Una paso adelante para la Unión. Libro Blanco*, Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, 1994.

determinante en el desarrollo de la llamada *Estrategia Europea para el Empleo*. La presencia de la política de empleo en la agenda europea, plantea ahora la necesidad de corregir la falta de coordinación y concertación entre los Estados miembros<sup>95</sup>. De tal manera, la Unión Europea desempeña el papel de coordinación y los Estados miembros continúan siendo responsables de la elaboración y la gestión de las políticas de empleo. Entre las apuestas alcanzadas es importante destacar que algunos de los aspectos de la política de empleo han pasado de la unanimidad a decidirse por mayoría<sup>96</sup>, se crea además un órgano permanente, el Comité de Empleo y del Mercado de Trabajo<sup>97</sup> para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo. Alain Touraine escribe entonces que “el Gobierno de Lionel Jospin estuvo doblemente acertado en Amsterdam al solicitar una política activa del empleo” y que “es necesario dar prioridad real a la creación de empleo, es decir, pasar de una política de paro a una del empleo”<sup>98</sup>.

La política de empleo ha pasado a ocupar un lugar preeminente en la agenda europea, pero la *Estrategia Europea del Empleo* presenta, al mismo tiempo, ciertas debilidades que reducen su capacidad operativa, ya que la coordinación concerniente a éstas políticas se sitúa en un nivel menos apremiante que la coordinación de las políticas económicas, al no preverse para la primera ningún tipo de sanción en caso de incumplimiento<sup>99</sup>. Si bien a nivel comunitario se han ido adquiriendo nuevas competencias en empleo, todavía se mantiene fuertemente vigente el principio de soberanía nacional en esta materia. Añadido a ello, el derecho de veto sigue teniendo

---

<sup>95</sup>En Amsterdam se toma además la decisión política de no esperar a la entrada en vigor del Tratado, que se produciría el 1 de mayo de 1999, poniendo en marcha de forma inmediata los procedimientos de control y cooperación para las políticas nacionales de empleo.

<sup>96</sup>El Consejo puede definir las medidas en materia de empleo por mayoría cualificada y con arreglo a un proceso de codecisión con el Parlamento Europeo.

<sup>97</sup>El artículo 130 del Tratado de Amsterdam establece la creación de un “*Comité de Empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y mercado laboral*”. Este Comité se había creado con antelación a la aprobación del Tratado en diciembre de 1996, aunque con competencias restringidas. Sus funciones son realizar un seguimiento logístico. Este Comité no debe confundirse con el Comité permanente del Empleo, que es una instancia del diálogo social europeo. Véase J. GOETSCHY y P. POCHET, *op. cit.*, 2000, pp. 79-94.

<sup>98</sup>A. TOURAINE, en *El País*, Madrid, 4 de agosto de 1997.

<sup>99</sup>Véase J. GOETSCHY y P. POCHET, *op. cit.*, 2000, pp. 79-94.

una gran importancia, pues la extensión del voto por mayoría ha sido mucho más modesta de lo esperado, afectando principalmente a las medidas relativas a incentivos para el empleo, exclusión social, igualdad de oportunidades entre hombre y mujer y salud pública, entre otras. En consonancia con estos escasos avances, el Tratado en su artículo 3 no nos habla de una política común de empleo, como sí lo hace en relación a la política comercial, política agrícola, política pesquera o política de transportes. En el caso del empleo se limita a hablar de “fomento de coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros”.

La Cumbre de Luxemburgo, en noviembre de 1997, marcó un hito en el tratamiento comunitario del problema del empleo. Por primera vez una Cumbre se dedica en exclusiva al tema del paro. En ella se establecieron los llamados *Planes de Acción para el Empleo*, que determinan un marco de acción global en temas de empleo de los Estados miembros. Estas *Directrices*<sup>100</sup> mantenidas para 1999 y 2000, en lo que se le ha calificado como el *Proceso de Luxemburgo*, como proceso de coordinación de las políticas públicas de empleo, se definen bajo cuatro pilares de actuación que son: principio de *empleabilidad* (combatir el desempleo juvenil y prevenir el de larga duración, sustituir medidas pasivas por medidas activas, fomentar un planteamiento de cooperación, facilitar la transición de la escuela a la vida laboral, promover un mercado de trabajo abierto a todos), desarrollo del espíritu de empresa (facilitar la creación y gestión de empresas, aprovechar nuevas oportunidades de creación de puestos de trabajo, adaptación del régimen fiscal), adaptabilidad de los trabajadores para facilitar el crecimiento y el empleo (modernizar la organización del trabajo, apoyar la adaptabilidad de las empresas) y principio de igualdad de oportunidades (integración de las políticas de igualdad de oportunidades, combatir la discriminación entre hombres y mujeres, conciliar la vida laboral con la vida familiar, facilitar la reincorporación al mercado de trabajo).

---

<sup>100</sup>La Directrices son aprobadas anualmente por el Consejo Europeo (art. 128.2). Estas directrices fijan las prioridades en materia de empleo en el ámbito europeo, a partir del análisis de los resultados del ejercicio precedente y del contexto económico y laboral de cada Estado. La Comisión salvo leves modificaciones mantuvo las mismas directrices con el fin de conseguir una coherencia y continuidad en las orientaciones de política de empleo aplicadas por los distintos Estados.



El objetivo de estas directrices es plasmar en los Planes Nacionales de Acción (PNA) medidas concretas que cada país debe presentar<sup>101</sup>, que servirán de guía a los Estados. Las últimas servirán de guía a los Estados hasta el año 2002<sup>102</sup>. Las nuevas directrices para el empleo comportan cambios y novedades respecto a las de 2000, y se ha tomado en consideración la evolución de las políticas, la necesidad de introducir reformas estructurales en los mercados de trabajo europeos, el nuevo objetivo estratégico adoptado en la cumbre de Lisboa, de construir una economía basada en el conocimiento, integradora y competitiva, y la decisión de Lisboa de comprobar los avances en 2002. En las Directrices para el empleo de 2001 se pide a los Estados miembros que se fijen metas para cumplir los objetivos de Lisboa de alcanzar una tasa de empleo del 70 por ciento en 2010 y superior al 60 por ciento para las mujeres. La estrategia europea para el empleo cuenta con el respaldo financiero del Fondo Social Europeo. La novedad y el avance consiste en el paso de las declaraciones de intenciones, que no tenían repercusiones prácticas, a una nueva estrategia basada fundamentalmente en el control plurianual del proceso y la gestión por objetivos. La limitación se plantea en que estos objetivos no tienen carácter vinculante y no existen por tanto sanciones para los Estados miembros que no respeten las recomendaciones. Navarro Nieto sintetiza la política de empleo comunitaria en dos características: las funciones a desarrollar se *limitan* a la coordinación de políticas nacionales y el sometimiento de la actuación de las instituciones comunitarias al objetivo de una economía comunitaria competitiva. Concluye así, que a pesar del avance del reconocimiento reciente de la política de

---

<sup>101</sup> Estos planes son presentados por los Estados antes del final de mayo del ejercicio correspondientes y son examinados por la Comisión que presenta un Informe conjunto de empleo al Consejo en diciembre. En dicho Informe aparece recogida la evaluación del grado de cumplimiento de cada una de las directrices para el empleo mediante una serie de indicadores de resultados (tasa de empleo por sexo, tasa de empleo equivalente a tiempo completo por sexo, tasa de paro por sexo, porcentaje de desempleo juvenil por sexo, tasa de paro de larga duración por sexo, crecimiento del empleo, crecimiento real del PIB, crecimiento de la productividad laboral y costes laborales unitarios reales) y se recogen las recomendaciones generales realizadas a cada país que servirán de base para la elaboración del nuevo plan nacional.

<sup>102</sup> Hasta el momento se han aprobado las Directrices para los años 1998, 1999, 2000 y las últimas, las del 2001.

empleo, “su tratamiento normativo vendría a la postre a confirmar la tradicional asimetría entre lo económico y lo social en la CE”<sup>103</sup>.

Las pautas sobre el empleo desarrolladas en Luxemburgo han marcado una estrategia política calificada por Goetschy y Pochet<sup>104</sup> como los cuatro procesos, el *de Luxemburgo*, el *proceso de Colonia*, relativo a la coordinación de las políticas macroeconómicas y de las políticas de empleo, el *proceso de Cardiff*, relativo a la reforma de las políticas estructurales y el *proceso de Lisboa* que definió una estrategia de cambio, cuyo objetivo era convertir a la Unión Europea, de aquí a 2010, en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».<sup>105</sup>

El avance que implica la nueva política de empleo plantea la posibilidad de realizar un diseño de la misma a un nivel comunitario, responsable de fijar las prioridades y unas autoridades nacionales, incluso regionales o locales, que serían las encargadas de articular el proceso coordinando las relaciones entre sociedad y mercado<sup>106</sup>. En la década de los noventa empieza así a abandonarse el planteamiento liberal según el cual el crecimiento del empleo es una consecuencia automática de la UEM. Como afirma Navarro Nieto podemos hablar del “decantamiento de la CE hacia un modelo de *public policy* en materia de ocupación que, apartándose de los postulados neoliberales, evita también las tradicionales recetas socialdemócratas”<sup>107</sup>.

En conclusión, los efectos aportados por esta nueva estrategia de empleo pueden resumirse principalmente en dos. Por un lado, su aportación al fortalecimiento de la legitimidad de la Unión Europea ante los ciudadanos. Por otro lado, directamente relacionado con el aspecto anterior implica una nueva consideración y un nuevo tratamiento de la política social en el contexto europeo,

---

<sup>103</sup>Véase en F. NAVARRO NIETO, *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, pp. 15.

<sup>104</sup>Véase J. GOETSCHY y P. POCHET, *op. cit.*, 2000, pp. 94.

<sup>105</sup>Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000

<sup>106</sup>HOOGHE, L., “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo” en I. LLAMAZARES Y F. REINARES, *op. cit.*, 1999, pp. 223.

<sup>107</sup>Véase en F. NAVARRO NIETO, *op. cit.*, 2000, pp. 15.

que si bien supone un paso importante no alcanza el desarrollo de otras políticas europeas.

#### **d) Las políticas activas de empleo: la formación**

La actuación del Fondo Social se integra en el contexto de la estructura de las políticas de empleo y formación de cada uno de los Estados miembros. En primer lugar, es necesario, por tanto, que diferenciamos el significado de las políticas activas y las políticas pasivas en el empleo. Las medidas de política activa son, utilizando la definición de Alba y Tugores, “aquellas que surgen para resolver el problema de empleo de las personas afectadas por las crisis económicas, que contrastan con las medidas de política pasiva, que tienden a facilitar la vida de los parados durante un periodo de dificultad”<sup>108</sup>.

Entre las medidas de política activa las más importantes son los servicios públicos de empleo y administración de los programas, la formación ocupacional y continua, las subvenciones a la creación directa de empleo y a contratación, y medidas destinadas a jóvenes y discapacitados. Las medidas de política pasiva, son aquéllas destinadas a garantizar una renta a las personas que estuvieron trabajando y que no tienen posibilidades de tener rentas salariales<sup>109</sup>. Dentro de las políticas activas la formación profesional constituye uno de los objetivos prioritarios, en la medida que constituye un eje fundamental para el buen funcionamiento del mercado de trabajo, la creación de empleo, la promoción personal y profesional y el desarrollo efectivo de la igualdad de oportunidades.

Opinamos con la mayoría de los expertos que una formación profesional de calidad es la base de la empleabilidad, pero el concepto de formación profesional tiene diferentes referentes y valores en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Como afirma Jato Seijas las diferencias entre los distintos Estados se

---

<sup>108</sup>Véase en A. ALBA RAMÍREZ, A. y M. TUGORES QUES, “Un estudio microeconómico sobre los determinantes y efectos de la formación en España”, en F. SÁEZ(Coord.), *Formación y empleo*, Madrid, Fundación Argentario-Visor, 2000, pp. 352.

<sup>109</sup> La Ley Básica de Empleo de 1980 marca el inicio de las medidas contra el desempleo en España, véase en F. SALVÁ MUT, *Formación e inserción laboral*, Pirámide, Madrid, 2000.

manifiestan principalmente con respecto a: “una diferente articulación entre la formación inicial y la formación continua; un reparto diverso de las responsabilidades entre las administraciones públicas y el mundo del trabajo; un grado mayor o menor de centralización de los sistemas; y, una organización administrativa también muy diferente”<sup>110</sup>. Si bien, siguiendo a esta misma autora, puede decirse que, en todos los países comunitarios, el término de formación profesional “designa todos los tipos de formación, sistemáticamente organizada, dispensados independientemente de la edad y del nivel personal de los candidatos, para el ejercicio futuro de una actividad profesional, que permita adquirir las cualificaciones prácticas y teóricas necesarias para el ejercicio de esta actividad”<sup>111</sup>. Además, todos los países comunitarios estructuran su formación en torno a lo división entre formación profesional inicial y formación continua. En términos genéricos entendemos por formación profesional inicial, cualquier formación no universitaria reconocida por la administración competente. Y, formación continua y , también en sentido general, comprende la formación profesional de los trabajadores en su vida activa.

Durante las últimas décadas la formación en general, y la formación profesional en particular, son objeto de atención prioritaria por la Unión Europea<sup>112</sup>, enmarcadas en la profunda crisis de empleo de finales de los años setenta. Aparece entonces la aportación neweberiana cuya finalidad es tratar de explicar los problemas de la expansión del sistema educativo. De tal manera, que a lo largo de los últimos años la mayoría de los países comunitarios han llevado a cabo diferentes reformas en sus respectivos sistemas de educación y formación profesional. Esta reforma ha sido imprescindible ante una formación profesional que ha adolecido de grandes defectos en la mayoría de los países europeos, donde España no ha sido una excepción. Siguiendo a Bordieu “la exclusión de la gran masa de los hijos de las

---

<sup>110</sup>E. JATO SEIJAS, *La formación profesional en el contexto europeo. Nuevos desafíos y tendencias*, Estel, Barcelona, 1998, pp. 55-60. Véase también en la misma obra el estudio sistemático relativo a los sistemas educativos nacionales de formación profesional inicial de Alemania, Francia y España.

<sup>111</sup>Ibídem, pp. 56.

<sup>112</sup>La Comisión Europea elaboró durante la última década tres *libros blancos* relacionados con la Formación Profesional: el “Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo” de 1993, el “Libro blanco de la política social europea” de 1994 y el “Libro blanco sobre la educación y la formación” de 1995.

clases populares y medias no se opera ya en la entrada en el bachillerato, sino progresivamente, insensiblemente, a lo largo de los primeros años del mismo, mediante formas *negadas* de eliminación como son el *retraso* como eliminación diferida, la *relegación* a unas vías de segundo orden que implica un efecto distintivo y de *estigmatización*, adecuado para imponer el reconocimiento anticipado de un destino escolar y social, y por último la *concesión de títulos devaluados*”<sup>113</sup>. Estas características señaladas por Pierre Bourdieu han marcado durante los últimos años la estructura de nuestra formación profesional.

Por otro lado, analizando la relación entre la formación y el empleo sostenemos que ésta no es lineal, es más, en las últimas décadas hemos asistido a un aumento de la formación de la población, sin que eso haya comportado significativamente recortes en el empleo. Esta realidad que contradice al modelo funcionalista, pone en entredicho la teoría del capital humano, principalmente la vinculación del acceso al empleo con los titulaciones académicas. En este sentido, volvemos a Bordieu cuando evoca la metáfora de la “escala social” situando un espacio de tres dimensiones fundamentales. El capital económico, el capital cultural, y también el capital social. “Las diferentes clases (y fracciones de clases) se distribuyen así desde las que están mejor provistas simultáneamente de capital económico y de capital cultural hasta las que están más desprovistas en estos dos aspectos”. El capital social lo vincula con la antigüedad en la clases por mediación de la notoriedad del nombre y de la extensión y calidad de la red de relaciones<sup>114</sup>. En este mismo sentido Lozares Colina nos habla del *capital social* o *capital relacional*, es decir, de las relaciones sociales.

Evidentemente, esto no impide reconocer los beneficios de la formación para el desarrollo profesional y personal de los individuos. En este sentido, opinamos con Lozares Colina que “la formación no es sólo la adquisición de ciertos contenidos pautados y predeterminados sino un cúmulo de conocimientos, experiencias, relaciones y actitudes; sobre la formación se pueden ejercer *estrategias*, individuales y colectivas, que permiten a unos beneficiarse más que a otros, y ofrecen la

---

<sup>113</sup>Véase a P. BORDIEU, *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Taurus, Madrid, 1998, pp 153. Las cursivas son del autor.

<sup>114</sup>Véase a P. BORDIEU, *op. cit.*, 1998, pp 113-122.

posibilidad de *utilizarla* de diversas maneras”<sup>115</sup>. Colina, tomando dimensiones de diversos enfoques, analiza y define la formación haciendo referencia a: “a) conocimientos abstractos y técnicos, b) saberes adquiridos dentro y fuera del sistema educativo, conocimientos obtenidos a través de la experiencia en el trabajo directo, c) así como a las formas de comportamiento y *savoir-faire* adquiridos en otras esferas sociales”<sup>116</sup>. Por tanto, la formación es un complejo sistema que se ha articulado, tradicionalmente encorsetado, a través de dos subsistemas independientes: por un lado, la formación profesional reglada, gestionada por la Administración educativa y, por otro, la formación profesional ocupacional y la formación profesional continua, gestionada por la Administración laboral.

Desde el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, la Unión ha establecido diferentes medidas, como hemos visto, para la consecución del pleno empleo. Entre las estrategias diseñadas en el contexto europeo la cualificación profesional se ha mostrado como una pieza clave. Los diferentes Estados europeos han ido modificando y adecuando su formación profesional a la nueva sociedad del conocimiento en un contexto de globalización. La formación profesional se constituye, por tanto, en la base imprescindible para articular sociedad y empleo.

## **V. Política regional y política de cohesión**

### **a) Política regional: Marco teórico comunitario**

El concepto de región es un concepto vago y de difícil definición<sup>117</sup>, que adquiere diferentes modulaciones según la perspectiva desde la que realicemos su análisis. En el ordenamiento jurídico comunitario no se ha trazado noción jurídica

---

<sup>115</sup>Lozares Colina investiga sobre la complejidad del empleo y su relación con las inversiones que creen puestos de trabajo, con estrategias que no sólo son responsabilidad de los empresarios, sino también de las administraciones, organizaciones de intereses, ciudadanos... Véase en C. LOZARES COLINA et al., *¿Sirve la Formación para el Empleo?*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, pp. 10.

<sup>116</sup>Ibidem, pp. 39.

<sup>117</sup>Véase el estudio sobre el concepto de región en S. PETSCHEN, *La Europea de las regiones*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992, pp. 23-40.

alguna de la región. El tema sí ha sido debatido tanto por las propias instituciones como por la doctrina. La Conferencias de los Poderes Regionales y los Locales del Consejo de Europa distingue tres elementos en el concepto de región: (a) el espacio territorial, (b) el grupo o comunidad y, © la identidad o conciencia regional. El Comité de las Regiones de Europa manifestaba en 1996 en la Declaración sobre el Regionalismo de Europa que toda región reúne los siguientes rasgos: estar dotada de personalidad jurídica propia; ser un ente público territorial; inmediatamente inferior al Estado; y titular del autogobierno político.

Santiago Petschen distingue dos tipos de regiones, de primera y segunda categoría según gocen o no de una identidad nacional histórica y/o cultural<sup>118</sup>. Para Romus la aproximación al concepto de región comunitaria se realiza en base a la clasificación en función a tres tipos de indicadores, población, empleo y producto regional<sup>119</sup>.

La política regional se ha visto influenciada por los diversos paradigmas de pensamiento procedentes del campo de la economía positiva. Así podemos hablar, paralelamente a las corrientes económicas, de una política regional clásica, neoclásica, keynesiana y postkeynesiana<sup>120</sup>. Los fundamentos de los distintos posicionamientos residen en el papel que representan las fuerzas de mercado y el sector público. En el pensamiento precomunitario se manifestaron principalmente dos corrientes, la de aquellos que confiaban en la instauración del Mercado Común como factor que produciría un equilibrio entre las distintas regiones (corriente clásica y neoclásica) y, por otro lado, los que pronosticaban que su constitución agravaría todavía más el desequilibrio regional existente en detrimento de las regiones menos favorecidas.

Ha sido, principalmente, desde la teoría económica, desde donde se han realizados los estudios sobre las disparidades regionales. La relación entre la actuación pública y la reducción de las diferencias de renta entre las regiones de un

---

<sup>118</sup>Ibidem, pp. 25-31.

<sup>119</sup>P. ROMUS, *Economie régionale européenne*, PUB, Bruxelles, 1975, pp. 88-102.

<sup>120</sup>Véase R. CAPELLIN, "Opciones de la política regional de la CEE", en *Papeles de Economía Española*, n.º 35, 1988.

mismo país se articula en torno a dos argumentaciones alternativas que coexisten: las teorías de la convergencia y divergencia regional<sup>121</sup>.

Las teorías de la convergencia regional, muy relacionadas con la interpretación tradicional o neoclásica, afirman que, partiendo de espacios económicos con distintos niveles de renta, el propio funcionamiento del mercado común, con el paso del tiempo, llevará a la convergencia de sus niveles de renta per cápita. Postulan la convergencia entre las regiones a largo plazo en la medida en que cualquier desajuste regional es corregido mediante la actuación de las fuerzas de libre mercado. Como afirma X. Vence, es desde esta perspectiva que “la convergencia se da independientemente de lo que hagan los gobiernos, se considera que la política regional es innecesaria a largo plazo e inefectiva en cualquier caso”<sup>122</sup>.

Las teorías de la divergencia, con matizaciones y diferencias internas, plantean una explicación alternativa. Interpretan el funcionamiento de la economía de mercado como procesos de desarrollo económico sujetos a fuerzas centrípetas, en un espacio heterogéneo en recursos y factores económicos, que lleva a las regiones ricas a ser cada vez más ricas, profundizando las diferencias con las regiones más pobres. Estas aportaciones surgen ya a finales de los cincuenta cuando G. Myrdal plantea que contrariamente a lo que las teorías ortodoxas postulaban, las desigualdades económicas aumentan día a día entre las naciones<sup>123</sup>.

Este debate se ha enriquecido con recientes aportaciones del crecimiento endógeno. El cimiento ideológico de este tipo de enfoque se encuentra en el hecho de que en la promoción de la dinámica económica de las regiones

---

<sup>121</sup>Véase J. M. MELLA, “Evolución doctrinal de la ciencia regional: una síntesis”, en J.M. MELLA MÁRQUEZ (coord.), *Economía y Política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid, 1998, pp. 13-32; X. VENCE, “Riqueza desde la diversidad: disparidades regionales y cohesión en la Unión Europea”, en *op. cit.*, 1998, pp. 45-74.

<sup>122</sup>X. VENCE, “Riqueza desde la diversidad: disparidades regionales y cohesión en la Unión Europea”, en *op. cit.*, 1998, pp. 54.

<sup>123</sup> G. Myrdal en actitud crítica a algunas de las premisas fundamentales de la teoría económica anterior, examina lo inadecuado del enfoque teórico clásico incapaz de explicar el hecho de las desigualdades económicas internacionales y el por qué de la tendencia del incremento de las desigualdades. Véase en G. MYRDAL, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, FCE, México, 1957.



subdesarrolladas<sup>124</sup>, se apuesta no sólo por políticas redistributivas, sino que postulan políticas orientadas a la creación de riqueza, bajo una concepción regionalizadora, donde los agentes locales (privados y públicos) representan un activo papel<sup>125</sup>. En tal sentido, lo que debe perseguir la política regional es procurar que todas las regiones utilicen todos sus recursos de la forma más eficiente.

Existen interpretaciones diferenciadas según el enfoque y la forma de medir las disparidades. La posición defendida por Muñoz y Bonete, fruto del análisis empírico, les lleva a concluir, que si bien en algunos países se puede observar un proceso de convergencia entre regiones (EE.UU., España, Japón, y CE), “la intensidad de la misma no es suficiente para garantizar una reducción significativa de las desigualdades en un plazo razonable”. Estos autores justifican así la necesidad del papel interventor a desempeñar desde la UE en materia de política regional<sup>126</sup>.

En cualquier caso, el término “convergencia” se encuentra conceptualizado de formas muy diversas con indicadores también diversos. Luis de Sebastián distingue dos maneras de entender este concepto de convergencia. Por un lado, está el significado del que hemos hablado, la *convergencia de políticas económicas*, que en el marco de la Unión Europea se define referida a los resultados macroeconómicos de ciertas políticas en la consecución de los cinco criterios (déficit público, inflación, tipos de interés, tipo de cambio y deuda pública). Pero además, él nos habla de convergencia real, que “sería llegar al nivel de vida medio de la CEE, alcanzando un promedio de ingresos per cápita, como medida amplia de nivel de desarrollo económico y bienestar social”. Este sentido de convergencia es distinto del anterior, porque se puede converger teóricamente y prácticamente en las medidas macroeconómicas y no converger en las otras<sup>127</sup>. La convergencia real, como afirma

---

<sup>124</sup>J.M. MELLA, “Evolución doctrinal de la ciencia regional: una síntesis”, en J.M. MELLA MÁRQUEZ, *op. cit.*, 1998, pp. 22.

<sup>125</sup>P. AYDALOT (ed.): *Milieux innovateurs en Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1988.

<sup>126</sup>R. MUÑOZ y R. BONETE, *op. cit.*, 2000, pp. 143-165.

<sup>127</sup>L. DE SEBASTIÁN, *Mundo rico, mundo pobre. Pobreza y solidaridad en el mundo de hoy*, Sal Terrae, Santander, 1993, pp. 70-78.

Carrasco Morales, se puede identificar con el objetivo de la *cohesión económica y social*<sup>128</sup>.

En la misma línea, Castanheira y Siotis en un reciente estudio realizado sobre las regiones menos desarrolladas en la Unión Europea, concluyen que la convergencia a largo plazo depende estrechamente de la capacidad local de adaptarse a las nuevas tecnologías y esta capacidad a su vez del nivel de formación de la población y los vínculos con el resto del mundo<sup>129</sup>. De tal manera, si los Fondos Estructurales están realmente destinados a mejorar la estructura de las regiones menos favorecidas es importante la reconsideración en favor del capital humano. Es desde esta perspectiva que el Fondo Social adquiere un papel transcendental.

## **b) Política de cohesión y enfoque regional**

Los objetivos de la política regional y de la política social se aproximan en el sentido de que ambas tienen como estrategia común dirigir sus esfuerzos a los más desfavorecidos, las regiones y los ciudadanos, respectivamente. De ahí, que muchas de sus medidas sean complementarias. Compartimos con Carrasco Morales la opinión que la política de cohesión económica y social no es “sino la culminación de la política regional...”<sup>130</sup>, que encuentra en los Fondos Estructurales los principales instrumentos para su realización.

Los redactores del Tratado de Roma aunque manifestaron en el preámbulo su voluntad de reducir las diferencias económicas entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, no hicieron una referencia directa a la Política

---

<sup>128</sup>Carrasco Morales intenta demostrar que la cohesión es principalmente un objetivo político, “que no se puede entender únicamente bajo la lógica de argumentos económicos”. Véase estudio teórico de la cohesión en E. CARRASCO MORALES, *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000, pp. 25-65.

<sup>129</sup>M. CASTANHEIRA y G. SIOTIS, “La politique de l’Union européenne en faveur des régions moins favorisées: théorie et pratique”, en P. MAGNETTE et E. REMACLE (Eds.), *Le nouveau modèle européen*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, pp. 47-61.

<sup>130</sup>E. CARRASCO MORALES, *op. cit.*, 2000, pp. 119.

Regional<sup>131</sup>. Esta actitud ha sido consecuencia, por un lado, como afirma Margellos, de los temores presentados por los Estados, que no deseaban ver a las instancias comunitarias inmiscuirse en sus políticas internas. La Comunidad Europea se constituye, por tanto, en sus orígenes como una “comunidad de Estados y de pueblos, pero no de regiones”<sup>132</sup>. Paralelamente, los inicios de la integración europea se encuentran bajo el dominio de una visión liberal. Sería el propio funcionamiento del mercado, como piloto del desarrollo, el que llevaría, en un plazo de tiempo no muy largo, a una convergencia de las distintas regiones europeas, en la creencia de que la libre competencia produciría un equilibrio espontáneo<sup>133</sup>. Como afirma Molina del Pozo, “los constituyentes comunitarios pensaban que el mero funcionamiento del mercado común era suficiente para salvar cualquier desequilibrio regional”<sup>134</sup>.

El informe Bersani publicado en 1966 proclama oficialmente la necesidad de una política regional, y precede a la creación dos años más tarde, en 1968, de la llamada entonces DG XVI, Dirección General de la Política Regional. La Comisión reorganiza sus servicios y crea la DG de la Política Regional reagrupando en Bruselas a funcionarios de la CEE y de la CECA. Habrá que esperar hasta comienzos de los años setenta, para asistir a la puesta en marcha de una política regional. La primera incorporación a la Comunidad el Reino Unido e Irlanda implica la integración de países, como es el caso de Irlanda, con rentas más bajas que la media europea. Este acontecimiento, en el contexto de crisis económica de esos años<sup>135</sup>,

---

<sup>131</sup>Véase la evolución en el reconocimiento del fenómeno regional en la Comunidad Europea en S. PETSCHEN, *op. cit.*, 1992, pp. 128-151.

<sup>132</sup>T. MARGELLOS, “L’émergence de la ‘région’ dans l’ordre juridique communautaire”, en G. VANDERSANDEN (dtor.), *L’Europe et les régions*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1997, pp. 29.

<sup>133</sup>Como hemos visto, en estos años existen ya tesis contrarias como las de Gunnar Myrdal en sus estudios sobre los países del tercer mundo. Véase G. MYRDAL, *op. cit.*, 1957.

<sup>134</sup>C. F. MOLINA DEL POZO, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1990, pp. 470.

<sup>135</sup>En los años 70 fruto de la crisis económica del petróleo se produce en la Comunidad un deterioro de la situación de las cifras de empleo, con especial incidencia en los jóvenes y las regiones menos desarrolladas. Como consecuencia del incremento en las cifras de paro, el Consejo Europeo de Bremen de 1978 requirió acciones a este respecto que se van a concretar con la introducción de una serie de cambios que afectan al Fondo Social Europeo.

explica la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, que va a constituir el más importante de los instrumentos estructurales para la aplicación de la política regional y la reducción de las desigualdades y del Comité de Política Regional (CPR), con vistas a contribuir a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros.

Por un lado, este desarrollo institucional en el marco de una política regional es el reflejo de la atención creciente a las diferencias regionales<sup>136</sup> existentes en una Comunidad ya de nueve Estados miembros<sup>137</sup>. Por otro lado, representa un mecanismo de redistribución presupuestaria entre los Estados que permite responder particularmente a las preocupaciones británicas sobre su participación considerada excesiva<sup>138</sup>. Muñoz y Bonete califican esta intervención comunitaria en materia de política regional como de “sobreenvenida, en el sentido de que la misma se produjo tan sólo después de comprobar que la integración económica podía tener un impacto muy desigual entre las distintas regiones de los Estados miembros, sin ser necesariamente positivo en todos los casos”<sup>139</sup>. Balme fundamenta el desarrollo de la política regional en las peculiaridades que caracterizan la dinámica de elaboración de la agenda comunitaria, influenciada por las sucesivas incorporaciones de nuevos miembros a la Comunidad<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup>El Consejo adoptó un reglamento (Reglamento del Consejo 2895/77) que aplicaba una tasa de intervención más alta -pasando del 50 al 55%- a Greenland, las Secciones extranjeras francesas, Irlanda, Irlanda del Norte y el Mezzogiorno Italiano. El reconocimiento de estas regiones en un texto del Consejo- como consecuencia del término regiones de prioridad absoluta- es un antecedente de las actuales regiones del Objetivo 1.

<sup>137</sup>En enero 1972, casi después de dos años de negociaciones, se firmaron los tratados para la adhesión de los cuatro países aspirantes el 1 de enero 1973. Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca se adhirieron como estaba previsto (tras la realización exitosa de un referéndum (Irlanda y Dinamarca) y tras la ratificación por los Parlamentos (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca); sin embargo, en un referéndum los noruegos votaron en contra del ingreso, referéndum en el cual el 53% de la población noruega se pronunció en contra del ingreso de su país en la CE.

<sup>138</sup>B. HUCHET y H. MALOSSE, *Vers la grande Europe*, Bruylant-LGDJ, Bruxelles, 1996, pp. 102-109.

<sup>139</sup>R. MUÑOZ y R. BONETE, *op. cit.*, 2000, pp. 154.

<sup>140</sup>R. BALME, “La politique regionale communautaire comme construction institutionnelle”, en Y. MÉNY et al., *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, 1995, pp. 287-304.

En los textos comunitarios no existe una definición explícita del concepto de cohesión. A falta de ello, la doctrina entiende por cohesión económica y social en el proceso de integración europea “aquella solidaridad financiera entre los estados miembros que trata de tener en cuenta la riqueza relativa de los países a la hora de determinar la política de ingresos y gastos de la CEE”<sup>141</sup>. La noción de cohesión económica y social no aparece en el Tratado de Roma, “al tener los seis Estados fundadores de la CEE economías muy similares”<sup>142</sup>. La realización del mercado común se concretaba en el respeto de las libertades comunitarias y la aplicación de una política de libre mercado como mejor impulso de crecimiento y equilibrio territorial<sup>143</sup>. En las negociaciones del Acta Única Europea los países menos desarrollados de la Comunidad son conscientes de que el objetivo propuesto por el Acta Única de un mercado común sin fronteras, tendría efectos negativos en los países con regiones menos desarrolladas (Grecia e Irlanda y, tras la ampliación, España y Portugal). Se plantea entonces la necesidad de establecer medidas equilibradoras aludiendo directamente al principio de solidaridad.

El ex primer ministro de Portugal, Cavaco Silva, distingue las siguientes tres justificaciones de la política de cohesión en el proceso de integración: conseguir el avance de la justicia social, la reducción de los retrasos estructurales y el evitar las tensiones políticas y sociales<sup>144</sup>. En un sentido más restringido, Hooghe define como política de cohesión “una de las múltiples políticas posibles para buscar la cohesión”, entendiendo que los instrumentos centrales de la actual política de cohesión son los tres Fondos Estructurales<sup>145</sup>.

---

<sup>141</sup>F. JIMÉNEZ, *Maastricht: el inicio de la cuenta atrás para la Unión Económica y Monetaria*, Boletín Económico de I.C.E., 6/12 enero, 1992.

<sup>142</sup>J. FUENTES GARCÍA, “Análisis de los instrumentos estructurales en la Unión Europea. Fuentes documentales y recopilación bibliográfica”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm 32, 2, 1994, pp. 250.

<sup>143</sup>M. M. ISLA et al., “La política regional de la UE y su evaluación”, en J.M. MELLA MÁRQUEZ, *op. cit.*, 1998, pp. 327-355.

<sup>144</sup>J. L. ARNAUD, *op. cit.*, 1999.

<sup>145</sup>Véase en cita L. HOOGHE, “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo” en I. LLAMAZARES y F. REINARES, *op. cit.*, pp. 202.

Los Fondos Estructurales constituyen, por tanto, uno de los medios privilegiados por la Comunidad para ejercer la solidaridad. La política de cohesión de los Fondos Estructurales encarna la principal política redistributiva de la Unión en un contexto de claro predominio de las políticas regulativas. En tal sentido lo afirma Francesc Morata, utilizando la clásica tipología de las políticas públicas elaborada por Lowi (políticas constitutivas, regulativas o reglamentarias, distributivas y redistributivas) para analizar la formulación de las políticas públicas europeas<sup>146</sup>. El primer objetivo de la cohesión económica y social es reducir las desigualdades de desarrollo entre las regiones menos favorecidas. Se trata de una dimensión redistributiva que se dirige de las regiones más ricas a las más pobres<sup>147</sup>, tras la constatación de fuertes contrastes de niveles de desarrollo de las regiones europeas<sup>148</sup>. Las últimas investigaciones demuestran que aunque entre los Estados las diferencias socioeconómicas han disminuido en el último decenio, en cambio entre las regiones que componen la Unión las disparidades se mantienen o se profundizan<sup>149</sup>.

Desde una perspectiva jurídico-política, Ordóñez Solís plantea la posible contradicción, que en su caso pudiera producirse entre libre competencia y cohesión. En opinión de algunos autores, debería reconocerse “la primacía al principio de cohesión, dado que el art. B del TUE especifica como objetivo de la Unión la promoción del progreso económico y social, en particular a través del fortalecimiento de la cohesión económica y social, de lo que se deduce una primacía constitucional de la cohesión sobre la libre competencia”<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup>F. MORATA, “Gobernación europea y políticas públicas”, en F. MORATA, *op. cit.*, 2000, pp. 26.

<sup>147</sup>J. L. ARNAUD, *Quince países en un barco. La cohesión económica y social, piedra angular de la construcción europea*, Fundación BBV, Bilbao, 1999.

<sup>148</sup>X. Vence habla del gran área de desarrollo configurada históricamente en torno al triángulo Londres-París-Hamburgo, que se extiende a partir de sesenta hacia el sur englobando el sur de Alemania y el norte de Italia y posteriormente hacia el arco mediterráneo francés y Cataluña. Véase X. VENCE, “Riqueza desde la diversidad: disparidades regionales y cohesión en la Unión Europea”, en X. VENCE y X. L. OUTES (eds.), *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar*, Síntesis, Madrid, 1998, pp. 46-47.

<sup>149</sup>En el documento COMISIÓN EUROPEA, *La Unión Europea, entre cohesión y disparidades*, OPOCE, Luxemburgo, 1998d.

<sup>150</sup>D. ORDÓÑEZ, *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 101.

La reforma de los Fondos Estructurales de 1989 responde precisamente a una revisión de su misión, que a partir de entonces se integra en la cohesión económica y social. Este nuevo enfoque representa, en primer lugar, la mutación de una acción de apoyo a las políticas nacionales de los Estados miembros, hacia una acción de apoyo a las políticas nacionales ahora insertadas en una perspectiva comunitaria de cohesión económica y social. El ingreso de España y Portugal es otro de los factores que va a afectar a la reforma de los Fondos Estructurales de 1989. Esta nueva política de cohesión, aunque tiene como fin inmediato reducir las desigualdades territoriales de la Unión Europea, su objetivo de mayor alcance será el institucionalizar los principios clave del capitalismo regulado en Europa. Opinamos con Liesbet Hooghe que a partir de 1988 la política de cohesión ha sido la base del proyecto anti-neoliberal<sup>151</sup>. La consecución de un proyecto europeo depende, en una gran medida, del ejercicio de esta solidaridad. De hecho “un cierto equilibrio de los parámetros relativos al nivel de vida en las diferentes regiones es una condición fundamental para un progreso hacia la unión económica, monetaria y política, reto de nuestro tiempo”<sup>152</sup>.

En el contexto del Tratado de la Unión Europea, dos acontecimientos importantes tienen lugar en 1993, desde el punto de vista de la cohesión económica y social: la revisión de la reforma de los Fondos y la creación de un instrumento financiero de cohesión, que se anticipa a la creación del Fondo de Cohesión<sup>153</sup>. Maastricht va a marcar, sin duda, una fecha clave en la construcción europea. Supone una apuesta decisiva a favor de la integración. El aspecto primordial de la reforma de Maastricht va a ser la Unión Económica y Monetaria, con una serie de objetivos de convergencia económica<sup>154</sup> de los distintos Estados miembros, en un

---

<sup>151</sup>L. HOOGHE, “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo” en I. LLAMAZARES y F. REINARES, *op. cit.*, 1999, pp. 201.

<sup>152</sup>M. AMOËDO PINTO, “Les fonds structurels dans la Communauté européenne”, en *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 2, 1996, pp. 14.

<sup>153</sup>Constituido temporalmente por el Reglamento 792/93, de 30 de marzo de 1993, y definitivamente como Fondo de Cohesión, por el Reglamento 1164/94, de 16 de mayo de 1994.

contexto de globalización de la economía en competencia con los mercados mundiales. Esto plantea una posible contradicción entre aumentar la competitividad comunitaria, desde una perspectiva prioritariamente económica, y la de disminuir las disparidades regionales. Precisamente, las dificultades que la consecución de los criterios de convergencia económica, con vistas a la UEM, podrían conllevar a los países y regiones menos desarrollados de la Comunidad, implicaron que la negociación del capítulo relativo a la “cohesión económica y social”, fuese especialmente complicada. Fruto de la iniciativa de la delegación española, y objeto de duras críticas por el resto de los países comunitarios (con la excepción de Grecia, Portugal e Irlanda), se pone de manifiesto la necesidad de reforzar la ayuda económica de la Comunidad a los países más pobres (España, Grecia, Portugal e Irlanda) mediante medidas tales como: modificación en la gestión de los Fondos, cambios en el sistema de financiación comunitario y creación de un nuevo fondo, el Fondo de Cohesión<sup>155</sup>, que ayudara a los países en los que la convergencia tuviera mayores costos sociales. El Fondo de Cohesión, como instrumento adicional de los Fondos Estructurales “nace con esquema de solidaridad interestatal”<sup>156</sup>. Tesis que acabará por imponerse en la redacción del Tratado en materia de “cohesión económica y social”<sup>157</sup> y que implica el logro de que los dos criterios de convergencia, convergencia económica y convergencia -real- social, sin que se excluyan mutuamente<sup>158</sup>. Asumimos con Hooghe que el desafío de la política de cohesión es la disputa sobre qué tipo de sociedad debería construir Europa: una

---

respetados por cada Estado miembro para estar en condiciones de participar en la tercera fase de la UEM. Estos criterios hacían referencia al déficit público, inflación, tipos de interés, tipos de cambio y deuda pública.

<sup>155</sup>. Su objetivo es atender necesidades en materia de infraestructuras de transporte y medio ambiente, con la previsión de que los beneficiarios del Fondo sean los países de la UE con renta per capita menor del 90 por 100 del promedio (España, Grecia, Irlanda y Portugal).

<sup>156</sup>

J. FUENTES GARCÍA, *op. cit.*, 1994, pp. 255.

<sup>157</sup> PARLAMENTO EUROPEO, “El futuro de la protección social en Europa”, en *Tribuna del Parlamento Europeo*, n. 2, febrero, 1997, pp. 3.

<sup>158</sup> L. DE SEBASTIÁN, *op. cit.*, 1993, pp. 77.



Europa neoliberal o el capitalismo regulado, en la medida en que la política de cohesión ha sido “el buque insignia del capitalismo regulado”<sup>159</sup>.

Finalmente, en el marco de la política regional es necesario explicitar la importancia del poder regional en los principales Estados de la Unión Europea. El fenómeno regional ha ido cobrando presencia en determinados países de la Comunidad<sup>160</sup>. En la gestión de los Fondos comunitarios aunque el protagonista sigue siendo el Estado miembro, las regiones y los entes locales participan cada vez en mayor medida en la gestión de los Fondos comunitarios. En este proyecto, el camino hacia la integración europea ha ido paralelamente acompañado de una tendencia hacia el reconocimiento de la autonomía de los distintos espacios regionales que componen la misma<sup>161</sup>. Es a partir de los años ochenta cuando empieza a consolidarse el llamado procedimiento “bottom-up” consistente en “la internacionalización cotidiana, que crece desde abajo, basado en las relaciones concretas entre los hombres”<sup>162</sup>, principalmente orientado al desarrollo económico de las regiones y ciudades<sup>163</sup>. Este proceso basado en la lógica “botton-up” se introduce en la articulación habitual de la Comunidad, que había funcionado hasta entonces en función de un proceso de “tipo top-down”. Integración desde arriba marcada principalmente por las decisiones económicas, que descienden desde Bruselas hasta la sociedad civil de los diferentes países. En esta cuestión interviene el principio de subsidiariedad, que se incorpora lentamente al Derecho comunitario. Mencionado por primera vez en el Tratado de la Unión Europea, debe su entrada en el vocabulario comunitario a la iniciativa de Jacques Delors. La subsidiariedad es

---

<sup>159</sup>L. HOOGHE, “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo” en I. LLAMAZARES y F. REINARES, *op. cit.*, 1999, pp. 224.

<sup>160</sup>F. ALDECOA LUZÁRRAGA, “Las regiones y la Comunidad Europea: Aspectos políticos”, en C. DEL ARENAL MOYUA (ed.), *Las regiones y Europa*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 31-68.

<sup>161</sup>“Los europeos quieren la integración, pero también desean la autonomía regional”. A. ROJO, *El modelo federalista de Integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 11.

<sup>162</sup>CENSIS, *op. cit.*, 1991, pp. 22.

<sup>163</sup>A. VÁZQUEZ, “Desarrollo local y dinámica regional, las enseñanzas de las experiencias españolas”, en J.M. MELLA MÁRQUEZ, *op. cit.*, 1998, pp. 60-73.

uno de los principios fundamentales en la gestión de los Fondos. Específicamente, ha sido el fundamento de la progresiva participación regional en la aplicación del FSE, pues es la base en la que se sustenta la creciente participación de los entes locales.

Finalmente, existen autores que plantean el debate entre el regionalismo y la integración europea en el contexto de los movimientos nacionalistas. Las posiciones se mueven desde los que ven en la UE como un apoyo externo, un medio para reafirmar sus reivindicaciones y formular sus demandas en términos europeos, hasta los que consideran la integración europea como una posible amenaza para sus culturas y sus idiomas<sup>164</sup>. El profesor Vandersanden observa también los posibles riesgos a que puede llevar el regionalismo entendido en exceso, viendo en esto una posible marcha atrás en la construcción europea. En este sentido, Vandersanden afirma que “sans se montrer aussi alarmiste, il faut être attentif à éviter le risque que le régionalisme poussé à l’excès, soit jusqu’au séparatisme, fasse naître ou renaître un nouveau nationalisme”<sup>165</sup>.

Concluyendo, el principal objetivo de la Política Regional Europea es reducir las diferencias económicas y sociales existentes entre las distintas regiones comunitarias. De este modo, el camino hacia la integración europea se realiza a través de la doble perspectiva de desarrollo supranacional y desarrollo regional<sup>166</sup>. En esta perspectiva, la política regional fue una de las grandes beneficiadas del aumento de las partidas dedicadas a los Fondos Estructurales, tras la aprobación del Tratado de Maastricht que consagra definitivamente la “cohesión económica y social” como uno de los objetivos fundamentales de la UE. El Tratado de Amsterdam mantiene la importancia política de desarrollo regional (arts. 158-162). Al mismo tiempo, la Política Regional guarda una estrecha relación con la Política social, en la medida en que aspectos como el empleo van a tener una manifiesta incidencia regional.

---

<sup>164</sup>D. ROSSETTI, “La politique régionale européenne: strategie globale développement local”, *Revue de marché Unique Européen*, n.º 2, 1996, pp.145-180.

<sup>165</sup>G. VANDERSANDEN, “Introduction”, en G. VANDERSANDEN, *op. cit.*, 1997, pp. 12.

<sup>166</sup>Hasta 1973, en una Comunidad de seis Estado miembros, será Italia el Estado miembro que más se beneficie de la excelente coyuntura económica imperante en la comunidad, así como de los efectos inmediatos de la integración en R. TAMAMES y M. LÓPEZ, *La Unión Europea*, Alianza, Madrid, 1999, pp. 466.

Política social y política de cohesión, desarrollada a través de la política regional comunitaria, son los pilares en los que se asienta el FSE en su actuación. El FSE como instrumento de financiación de la política social, tiene una importancia regional ya desde su nacimiento. No hay que olvidar que este Fondo fue creado, entre otras razones, para facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores dentro de la Comunidad, con la incidencia que tiene esta política en los movimientos migratorios entre las regiones y sus consiguientes efectos en el desarrollo económico. La puesta en marcha de las políticas de cohesión ha sido una respuesta al punto de partida, preeminentemente económico, en el que se desarrolla el proceso de integración europea. Smith habla de “reacción defensiva”<sup>167</sup> que fomenta un equilibrio en el cual pueden coexistir mercado único y dimensión social.

La dimensión territorial de las políticas comunitarias irá creciendo con las previstas ampliaciones de la Unión Europea. Por otro lado, la competencia para beneficiarse de las ayudas se intensificará probablemente con esta ampliación. En este escenario, algunos autores ven a los Fondos Estructurales como obstáculos para soluciones alternativas relevantes de políticas sociales supranacionales. Majone constata cómo las decisiones europeas han favorecido la reglamentación social en detrimento de la política social<sup>168</sup>. J. J. Anderson nos pone en sobreaviso, advirtiendo que la regionalización de las políticas sociales podría impedir la europeización de las políticas sociales<sup>169</sup>. Bajo esta perspectiva el camino por ahora es la apuesta comunitaria por los Fondos Estructurales, en la medida que se traduce en una solución políticamente menos conflictiva que la profundización en una verdadera política social.

---

<sup>167</sup>M. P. SMITH, “La gran transformación de Europa: El mercado Único y el modelo europeo de sociedad”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES, *op. cit.*, 1999, pp. 117-139.

<sup>168</sup>J. MAJONE, *op. cit.*, 1995, pp. 271-286.

<sup>169</sup>En la medida en que esta dinámica podría revelarse contraproduktiva al renunciar a una visión holista de la política social. Véase J. J. ANDERSON, “Les fonds structurels: tremplin ou pierre d’achoppement pour la dimensión social européenne?”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, Paris, 1998, pp. 139-178.

## **CAPÍTULO TERCERO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO**

### **I. Primer Fondo Social Europeo (1960-72)**

#### **a) Contexto de los primeros años de integración**

El Fondo Social Europeo nace en 1957 en los Tratados de Roma como el primero de los Fondos Estructurales de la Unión. La idea de crear un fondo social surge en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) reunidos los días 1 y 2 de junio de 1955 en Mesina (Italia), con la creación del Comité Spaak, que dará nacimiento a los Tratados de Roma. Curiosamente, como afirma Brugmans, no fue un economista, “*sino un político nato, Paul Henri Spaak*”<sup>170</sup>, el que presidió la Comisión encargada de preparar el documento. Este informe presta una especial atención a las necesidades de los trabajadores europeos y a la mejora de la formación y cualificación profesional. Ya en el texto del Tratado de París constitutivo de la CECA en 1951 se preveía la necesidad de establecer un fondo para facilitar la movilidad de la mano de obra y proteger a los trabajadores contra los riesgos inherentes al progreso económico y a las nuevas condiciones de trabajo, mediante el pago de indemnizaciones y la financiación de la reconversión profesional de los trabajadores<sup>171</sup>. La puesta en funcionamiento del FSE tiene lugar, por tanto, desde la misma génesis de la integración europea. Estos años de integración comunitaria en los que se desarrolla la primera etapa del FSE, desde 1957 hasta 1972, van a estar caracterizados por las escasas referencias a una política social europea. El motivo de esta ausencia es debido principalmente, al contexto de la economía europea en el que surge el Tratado de Roma que hizo pensar a sus

---

<sup>170</sup>Paul Henri Spaak ministro de Asuntos Exteriores y primer ministro belga (1938-1939, 1946 y 1947-1949), se convirtió en 1946 en el primer presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su acción resultó decisiva en la creación del Consejo de Europa en 1949 de cuya asamblea consultiva fue su primer presidente. Spaak desempeñó un papel clave en la fundación de las Comunidades Europeas, presidiendo la Comisión, “Comité Spaak”, encargada de preparar el documento que llevaría a la creación de la CEE. En H. BRUGMANS, *op. cit.*, 1972, pp. 213, lo define como “el mayor orador socialista de lengua francesa, europeo fogoso y hábil a la vez”.

<sup>171</sup>Artículo 56 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

redactores que los progresos sociales serían una consecuencia casi automática del avance económico. Por otro lado, y añadido a ello, la equilibrada composición de la Comunidad desde un punto de vista de desarrollo económico y nivel de vida de los seis miembros originarios, hizo más camuflable esta falta de atención hacia los aspectos sociales. Sin embargo, aunque subordinadas a las problemáticas del mercado, como hemos visto, no podemos ignorar las disposiciones sociales previstas en el Tratado de Roma. A este respecto, tenemos que diferenciar, por un lado, las medidas instrumentales a la creación del mercado común de trabajo donde se encuentran las medidas relativas a la libre circulación de trabajadores<sup>172</sup> (art. 48, 49 y 51) considerada como uno de los puntos fundamentales del mercado común y que representan el principal logro de este Tratado en lo que a política social se refiere<sup>173</sup>. Por otro lado, están las disposiciones en materia de política social destinadas a definir una política social comunitaria<sup>174</sup>, principalmente, la aplicación de la igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos (artículo 119) que deberá ser garantizada por cada Estado miembro y los artículos referidos al Fondo Social Europeo.

En este marco comunitario, comienza la primera etapa del FSE. La efectiva puesta en marcha tiene lugar en 1960 y se extiende hasta 1972, fecha en la que se produce su primera modificación. Estos doce años que comprenden la primera fase del FSE son calificados por la doctrina como “*primer Fondo Social Europeo*”<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup>En artículo 1º del Reglamento del Consejo 1612/68 de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores en el interior de la Comunidad la define en los siguientes términos: “*Todo súbdito de un Estado miembro, sea cual fuere su residencia, tiene el derecho de acceder a una actividad salarial y de ejercerla en el territorio de otro Estado miembro de acuerdo con las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que rigen el empleo de los trabajadores nacionales en ese Estado*”

<sup>173</sup> Es importante reconocer como así lo hace Peredo Linacero que la libre circulación de personas no sólo tiene una vertiente social sino que, en realidad, “*es uno de los fundamentos de la Comunidad Europea y constituye, quizás la principal manifestación del principio de no discriminación entre los ciudadanos de los Estados miembros*” Véase en J. A. PEREDO, “Aspectos sociales de la integración”, en *Papeles de Economía Española*, n.º 25, 1985, pp. 99.

<sup>174</sup>Título III de la Tercera Parte del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea que se ocupa de la política social (art. 117 a 128).

<sup>175</sup> Véase en A. MONTOYA et al., *Instituciones de Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 99; A. MONTOYA et al., *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 158; A. MARTÍN, *El Fondo Social y la política de empleo en la Comunidad Europea*, La Ley, Bilbao, 1986, pp.33; J. J. RIBAS, *Derecho Social Europeo*, Instituto de Estudios Sociales, Madrid, 1980.

Las normas por las que se rige el Fondo durante esta primera etapa están contenidas en el capítulo segundo del TCEE, artículos 123 a 128, y en el Reglamento número 9 de 25 de agosto de 1960<sup>176</sup>. El Reglamento 9 es dictado por el Consejo en aplicación del artículo 127 del TCEE y modificado en dos ocasiones, donde se detallan las reglas para la aplicación de los artículos 124 al 126 del TCEE, en especial las condiciones para la concesión de las ayudas. En el prólogo del Reglamento se considera como función principal del Fondo Social aportar una contribución esencial a la elevación del nivel de vida de los trabajadores para mejorar las posibilidades de empleo, así como su movilidad geográfica y profesional. El Consejo para dotar de pleno efecto la acción del Fondo, en conformidad con los objetivos generales de la Comunidad considerará también necesario definir de una manera uniforme los conceptos a partir de los cuales el Fondo aportará su ayuda. Esta necesidad de armonización conceptual está motivada en razón de la diversidad de las legislaciones nacionales, a pesar de que en esta etapa nos encontramos con una Comunidad formada todavía por seis Estados.

Con anterioridad a la puesta en marcha del Fondo Social se había realizado por la Comisión el primero de los estudios sobre desarrollo regional. En este estudio se ponía de relieve cómo las regiones menos desarrolladas de la Comunidad eran las periféricas, siendo su desarrollo menor cuanto más lejos se encontraban de la zona central<sup>177</sup>. En septiembre de 1959, se constituye un grupo de expertos encargado de estudiar las zonas regionales deprimidas de los entonces seis Estados miembros. De los países de la Comunidad era entonces Italia el Estado que presentaba los mayores desequilibrios regionales y así en el prólogo del Reglamento 9 se hace especial referencia al estado italiano. En las disposiciones del protocolo concernientes a Italia, anexas al TCEE, recomiendan recurrir a un empleo adecuado de los recursos del Fondo, en vistas a facilitar al gobierno italiano su acción para disminuir el paro. De tal manera que, como veremos será este país el más beneficiado en trabajadores ayudados, aunque no así en términos financieros.

---

<sup>176</sup> Règlement du Conseil n.º 9, du 25 août 1960, concernant le Fonds Social européen (JOCE, n.º 56, de 31-8-60, p. 1189).

<sup>177</sup> R.TAMAMES y M. LÓPEZ, *La Unión Europea*, Alianza, Madrid, 1999, pp. 466.

## **b) Requisitos para la concesión de las ayudas del Fondo Social Europeo**

Durante este primer período se van a exigir requisitos muy rigurosos para la concesión de las ayudas. Inicialmente los cometidos adjudicados al FSE en el artículo 123 tienen que desenvolverse “dentro de los estrechos límites marcados por el artículo 125”<sup>178</sup>, artículo que va a precisar los casos de intervención del Fondo, de tal manera que:

*“el Fondo cubrirá el 50%<sup>179</sup> de los gastos destinados por dicho Estado o por un organismo de Derecho público:*

*a) a garantizar a los trabajadores un nuevo empleo productivo por medio de la reconversión industrial e indemnizaciones por traslado;*

*b) a conceder ayudas a los trabajadores cuyo empleo resulte reducido o interrumpido temporalmente, total o parcialmente, a consecuencia de la reconversión de la empresa a otras actividades, a fin de permitirles conservar el mismo nivel de retribución hasta que recuperen una ocupación plena”.*

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 1 del Reglamento 9, afirmando que dado que la función del Fondo es promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, reembolsará el 50 por cien de los gastos destinados por los Estados miembros o por los organismos de derecho público a la reconversión profesional y a la reinstalación de los trabajadores en paro y a mantener el nivel de la remuneración de trabajadores afectados por procesos de reconversión.

### **b.1. Campos de intervención**

---

<sup>178</sup> J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987b, pp. 244.

<sup>179</sup> Esta limitación cuantitativa se ha conservado, con algunas variaciones, en las siguientes modificaciones del Fondo Social.

En estos primeros años, el paro estaba muy lejos de ser un problema de la magnitud que presenta en la actualidad. El Fondo va a limitar su actuación a suavizar los efectos sociales que provocó la instauración del mercado común, especialmente el traspaso de trabajadores de la agricultura a trabajos de escasa cualificación en los sectores secundario o terciario, centrando su acción en dos campos: trabajadores en paro y trabajadores afectados por procesos de reconversión.

Las categorías de trabajador en paro y trabajador afectado por procesos de reconversión, van a estar explícitamente definidas en el reglamento 9 en los siguientes términos<sup>180</sup>.

Por trabajador en paro, se entiende toda persona mayor de 16 años, inscrita en la oficina de paro en calidad de solicitante de empleo y que no tenga ningún empleo asalariado autónomo<sup>181</sup>. Se consideran también desempleados a los trabajadores en situación de subempleo prolongado o a los trabajadores afectados por un proceso de reconversión que necesiten readaptación profesional. En la primera modificación que se hace del Fondo Social durante esta primera etapa, en 1963, se incluye también a los disminuidos físicos o psíquicos, que necesiten una readaptación profesional para poder ejercer su actividad anterior.

Por reconversión, se entiende todo cambio no provisional del programa de producción de una empresa o parte de una empresa que afecte a elementos determinantes de este programa y que tenga por objetivo la producción de nuevos productos diferentes de los antiguos. Este cambio debe, además, estar acompañado de una suspensión temporal o de una reducción de la actividad retribuida del personal.

La focalidad del Fondo en estas dos categorías revela que la idea subyacente es la creencia de que el crecimiento económico resolvería los problemas de

---

<sup>180</sup> Artículos 2 y 9 del Reglamento del Consejo 9/60.

<sup>181</sup> El subempleo, en virtud de la aplicación de las intervenciones del Fondo Social, se encuentra definido en el Reglamento del Consejo 12/64 de 18 de febrero (JOCE, n.º 32, 22 de febrero de 1964, pp. 537) afectando a los trabajadores asalariados amenazados por el cierre de la empresa en una fecha concreta, los trabajadores con desempleo parcial y los trabajadores autónomos y auxiliares del sector agrícola obligados a cesar su actividad.



desempleo, sin que fuera necesario recurrir a las políticas activas en materia de empleo. Como veremos esta filosofía de actuación se hará insostenible unos años más tarde cuando las condiciones económico-sociales empeoraron.

## **b.2. Beneficiarios de las ayudas**

Los requisitos generales exigidos para la concesión de las ayudas del FSE están condicionados por una serie de limitaciones que dificultan el funcionamiento de esta institución durante esta primera etapa.

En primer lugar, respecto a los organizadores de los distintos programas y acciones del Fondo, se limita como beneficiarios de las ayudas a los Estados u organismos de derecho público. Esta restricción excluía a los organismos privados que estuvieran trabajando en la formación profesional. Se establecen además un máximo del 50%, respecto a la ayuda que podrá cubrir el Fondo.

En segundo lugar, los exclusivos destinatarios de las ayudas del Fondo van a ser los desempleados. En el momento de la entrada en vigor del Tratado de Roma, el problema fundamental que preocupa a los Estados miembros en relación con el empleo es la existencia de una masa considerable de parados. No será hasta 1969, cuando la Comisión tome conciencia de la mutación del problema de paro, que ya no se puede reducir con políticas pasivas. El mercado de trabajo comienza a enfrentarse con las divergencias existentes entre la estructura de la demanda de mano de obra de una parte, y la estructura de la disponibilidad de otra. Algo, como veremos, para lo que no estaba preparado este primer Fondo Social.

## **b.3. Modalidades de ayudas**

Los requisitos para la concesión de los recursos del Fondo van a condicionar las modalidades de ayudas que podrán ser objeto de su financiación. En esta etapa son principalmente tres:

a) Ayudas para la readaptación profesional de trabajadores en paro. El artículo 3 del Reglamento 9 define la readaptación profesional como “*cualquier formación otorgada, en un centro o en una empresa, de acuerdo con un programa previamente establecido que defina, entre otras condiciones, su extensión y duración y que permitirá a los trabajadores en desempleo, cualquiera que sea su anterior calificación profesional, encontrar un empleo productivo asalariado*”. En dicho artículo se aclara explícitamente que no se considera readaptación profesional los sistemas normales de enseñanza que se dirigen especialmente a los jóvenes.

Estas ayudas no se concederán si los trabajadores no cumplen las condiciones siguientes:

- no haber encontrado empleo en una actividad análoga y de nivel equivalente a su actividad anteriormente ejercida;
- ocupar, después de su readaptación, en el interior de la Comunidad, un nuevo empleo asalariado en la profesión, materia, puesto de trabajo, para el cual han sido readaptados;
- haber ejercido ese empleo durante al menos seis meses en el curso del último año desde que se finalizó la readaptación.

Los gastos que podían cubrirse por el Fondo en esta categoría eran los de alojamiento, manutención y transporte -mientras duraba el período de readaptación- y los gastos relacionados con el mantenimiento de los derechos vinculados al trabajador, los salarios de los trabajadores de los centros, materiales y equipos y administración.

b) Ayudas para la reinstalación de los obligados a cambiar de domicilio en el interior de la Comunidad para encontrar un nuevo empleo. En el Reglamento 9, artículo 6, se entiende como reinstalación de un trabajador en paro “*cualquier cambio de lugar de residencia, en el interior de la Comunidad, necesario para ocupar un nuevo empleo productivo asalariado de carácter no temporal, ofrecido o reconocido por él o los servicios de empleo competentes*”. Esta idea respondía perfectamente a la filosofía del Tratado, participando en la instauración de la libre circulación de los trabajadores en la CEE. Estas ayudas a la reinstalación favorecieron la emigración italiana hacia Francia y Alemania.

Al igual que en el caso de la readaptación profesional, las ayudas para la reinstalación de los trabajadores en paro sólo se concederán cuando cumplen las siguientes condiciones:

- no haber podido, mientras permanecían en su lugar de residencia, obtener un empleo en una actividad de naturaleza análoga y de nivel equivalente a la actividad ejercida;
- en un plazo de seis meses, a contar desde la salida de su lugar de residencia, haber encontrado un nuevo empleo asalariado en un nuevo lugar de residencia o efectuar en éste un curso de readaptación profesional;
- haber ejercido en esta nueva residencia uno o varios empleos asalariados durante al menos seis meses a lo largo del último año desde su partida de la antigua residencia o el fin del curso de readaptación.

En el caso de la reinstalación los gastos que se pueden acoger a la financiación del Fondo son: los gastos de viaje del trabajador y de las personas a su cargo, los gastos de transporte del mobiliario y otros gastos resultantes de la reinstalación.

c) En tercer lugar, se distinguen las ayudas para la conservación del nivel retributivo anterior de los afectados por una reducción o suspensión temporal de empleo a causa de la reconversión de sus empresas. La apertura de un Mercado Común conllevó a que muchas empresas necesitaran adaptarse a los cambios que implicaba la apertura de mercados. El nuevo contexto más competitivo obligó a reconvertir sus producciones con el objetivo de garantizar su supervivencia, lo que supuso en muchas ocasiones el despido de parte de sus trabajadores. El papel del Fondo Social será ayudar a los trabajadores de estas empresas. En tal sentido, se entiende que por mantenimiento del mismo nivel de remuneración de los trabajadores afectados, según el artículo 11 del Reglamento 9, el “mantenimiento del salario bruto, hasta un 90 por cien, con los pagos necesarios para conservar las ventajas legales y extra-legales vinculadas a su condición de trabajador”.

Las ayudas del Fondo serán acordadas para todos los gastos resultantes del mantenimiento del mismo nivel de remuneración de los trabajadores afectados por procesos de reconversión en la siguiente medida:

- en lo concerniente a los trabajadores cuyo empleo ha sido suspendido totalmente y que no tienen otro empleo temporal: el conjunto del salario bruto y los gastos necesarios para conservar las ventajas concernientes a su condición de trabajador; son requisitos la inscripción en la oficina oficial de empleo de su país y la no recepción de ninguna prestación.
- para los trabajadores cuyo empleo se ha visto reducido o que están temporalmente ocupados en otro empleo menos lucrativo: la diferencia entre lo previsto para los anteriores trabajadores y la remuneración efectivamente percibida.

Esta tercera modalidad de intervención del Fondo no se llegó a ejecutar. Solamente se hizo una demanda y ésta fue rechazada<sup>182</sup>. El origen del fracaso se puede achacar a un acuerdo tácito de los Estados miembros, que deseaban conservar sus completas competencias en materia de reconversión de empresas.

En resumen, los objetivos reales del Fondo se limitaron a ayudar a aquellos trabajadores desempleados, que necesitaban adquirir nuevas habilidades en sectores que sufrían modernización o reconversión de su empresa a otras actividades y ayudar a los trabajadores que se desplazaban de una región a otra en busca de trabajo. Este tipo de ayudas eran técnicamente “subsidios para determinadas situaciones de desempleo total o parcial, que se añadían a las prestaciones de desempleo de los sistemas nacionales de seguridad social”<sup>183</sup>.

Los resultados de la puesta en práctica del FSE parecían contradecir al espíritu que dio lugar al nacimiento del FSE, dándole un perfil semejante al de las prestaciones sociales clásicas que no entraban en los objetivos de éste. No hay que olvidar que el FSE nace con la voluntad de convertirse en un medio de lucha contra la causa misma del desempleo y no debía ser, por tanto, un mero instrumento de asistencia al desempleo o seguro de desempleo<sup>184</sup>. En la medida en que facilitando la reconversión profesional de los desempleados y financiando sus traslados es “como

---

<sup>182</sup> Se trató de una demanda en favor de la empresa *Ford Motor Company* instalada en Amberes que deseaba reconvertirse del ensamblaje de automóviles a la fabricación de tractores agrícolas. Véase en I. LE MORVAN, *Le fonds social européen*, Thèse, Université de Rennes I, Rennes, 1981, pp. XII.

<sup>183</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 36.

<sup>184</sup> J. J. RIBAS, *op. cit.*, 1980, pp. 451.

se hace posible la transferencia de mano de obra de aquellas zonas en las que sobrea abunda hasta aquellas en las que escasea”<sup>185</sup>.

### c) Normas financieras y forma de pago

Como afirma Martín Valverde, el aspecto más peculiar del FSE durante esta etapa radica no tanto en los requisitos exigidos como en la fuente de sus contribuciones financieras para sufragar los gastos del Fondo<sup>186</sup>. Los recursos financieros son realizados hasta 1970 directamente por los Estados miembros, fecha en la que se introduce el presupuesto de la Comunidad basado en “sus propios recursos”<sup>187</sup>, sustituyéndose íntegramente en 1980 las contribuciones de los Estados miembros por los recursos propios de las Comunidades<sup>188</sup>. Por tanto, durante estos primeros años el coste total de las ayudas se anotaba como cargo trimestralmente entre los Estados miembros con arreglo al siguiente reparto, previsto en el artículo 200 del TCEE<sup>189</sup>:

---

<sup>185</sup> F. PÉREZ DE LOS COBOS, *op. cit.*, 1994, pp. 32.

<sup>186</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 35.

<sup>187</sup> Estos recursos propios establecidos en la Decisión n.º 70/243, adoptada conjuntamente por las tres Comunidades el 21 de abril de 1970, sobre los ingresos comunitarios son los aranceles exteriores comunes, los gravámenes o exacciones agrícolas (incluida la cotización del azúcar) y un porcentaje (inicialmente el 1% pasando en mayo de 1985 al 1,4%) sobre la base uniforme del Impuesto al Valor Añadido. Además a partir de 1988, se añade un cuarto recurso, debido a la insuficiencia de aquéllos, consistente en un porcentaje sobre el PNB de los Estados miembros.

<sup>188</sup> Aunque como el rendimiento de los recursos propios no es suficiente para atender a la totalidad de los gastos a que se atribuyen, al menos hasta el 1 de enero de 1975, el equilibrio presupuestario se asegura mediante contribuciones de los países miembros. Véase D. MARTÍNEZ, *El sistema financiero de las Comunidades Europeas*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1974, pp. 88, y A. MANGAS y D. J. LIÑÁN, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 217-239.

<sup>189</sup> La CEE disponía de un presupuesto único en el que formaban parte, ciertos gastos como los que se realizan en el contexto del FSE y del FEOGA (creado éste en 1962). Respecto al procedimiento de aprobación del presupuesto le correspondía al Consejo la aprobación del proyecto de presupuesto elaborado por la Comisión de la CEE, por mayoría cualificada. Estas reglas de la mayoría son sustituidas por otras que tienen en cuenta la clave de reparto de las contribuciones de los Estados miembros correspondientes para la parte del presupuesto que se refería al FSE. Véase D. MARTÍNEZ, *op. cit.*, 1974, pp. 19-20.

. Bélgica .....	8,8 %
. Alemania .....	32 %
. Francia .....	32 %
. Italia .....	20 %
. Luxemburgo .....	0,2 %
. Países Bajos .....	7 %

Estos aspectos financieros van a limitar en buena medida el funcionamiento del FSE, haciendo muy difícil la consideración del mismo como Fondo Social. El Fondo no tenía una dotación anual, se trataba en definitiva de una caja de compensación

Respecto a la forma de pago de las ayudas se va a realizar trimestralmente como abono en la cuenta de los propios Estados miembros. Los Estados presentaban ante la Comisión después de la terminación de las operaciones objeto de ayuda la solicitud de pago. Tras esta solicitud y en cumplimiento de los requisitos exigidos, de una forma automática recibían como abono en cuenta un 50% de la cantidad que hubieran destinado en cualquiera de las modalidades cubiertas por el Fondo. Es decir, el Fondo reembolsa, sin limitación de crédito, al Estado miembro o al ente público, la mitad de la cantidad invertida.

#### **d) Resultados**

El Fondo Social proporcionó subvenciones que ascendieron a unos 400 millones de unidades de cuenta<sup>190</sup> (a precios en vigor de la época) para el periodo 1960-1973. Las solicitudes de subvenciones pasaron de 12 millones de ECU en 1962 a 46.2 millones de ECU en 1970.

Durante estos primeros años de funcionamiento del Fondo, la mayor parte de la mano de obra comunitaria gozaba de ocupación en un empleo. El empleo total se

---

<sup>190</sup>Según el artículo 10 del Règlement Financier du Conseil 73/91, du 25 avril 1973, applicable au budget général des Communautés européennes (JOCE, n.º L 116, 1 de mayo de 1973, p. 1) la unidad de cuenta ha sido mantenida en el valor de 0,888.670.088 gramos de oro fino. La unidad de cuenta se materializa en monedas de los Estados miembros de acuerdo con el valor indicado y el declarado por éstos al Fondo Monetario Internacional. Con el paso a la moneda única, desde el ejercicio de 1999 los presupuestos de la UE -como todos los presupuestos públicos de la zona euro- se expresan en euros.

elevaba en 1957 a cerca de 70 millones y el paro afectaba a 2,6 millones de personas, es decir 3,6% de la población activa. En este contexto de bajas tasas de paro el FSE se va a concentrar principalmente en las migraciones y en los procesos que afectaban a las industrias del norte que absorbían a los trabajadores agrícolas y, en particular, a la mano de obra subempleada de Italia. El paro ascendía en Italia a 1,66 millones de parados, es decir el 8,3% de la población activa, cifra que representaba el 64% de desempleo de la Comunidad, mientras que era prácticamente nulo en Luxemburgo, reducido en Francia y los Países Bajos y poco importante en Alemania y en Bélgica.<sup>191</sup>

La situación del empleo en los diferentes Estados miembros de la Comunidad de *los seis*, explica que el mayor número de beneficiarios del FSE fueran en esta etapa los italianos. En este inicio de integración europea, con una comunidad de seis estados, existían 16,4 millones de personas empleadas en la agricultura, de las cuales 6,2 millones eran italianos. Se trata por otro lado, de una época de migración del campo a la ciudad. Las subvenciones fueron así utilizadas para la reconversión de casi un millón de obreros y la reinstalación de 700.000. Es decir, la intervención financiera de la Comunidad permitió el reemplazo de 1,1 millones de parados. En términos de trabajadores ayudados Italia fue el beneficiario principal (850.000), o sea, el 65% del total, seguido por Alemania con 25.5%, Francia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Muchos trabajadores italianos reciben una formación especializada del FSE en Alemania, Francia y Bélgica<sup>192</sup>. Estos resultados serían engañosos sino se atiende a que en términos generales Alemania, en plena expansión económica y con unas bajas cifras de paro fue el principal beneficiario de las intervenciones del FSE, que precisamente había sido creado para luchar contra el paro.

Esto se explica, porque las ayudas del FSE en favor de los Estados miembros o regiones dependían esencialmente de la importancia de las estructuras y los medios financieros disponibles para garantizar la formación profesional y la reconversión de

---

<sup>191</sup> Cifras obtenidas en el artículo de P. HATT, "Trente ans d'intervention du FSE", en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 79.

<sup>192</sup> Cifras recogidas en el estudio sobre el Fondo Social Europeo realizado por la Comisión Europea en COMMISSION EUROPÉENNE, *Le Fonds Social européen vue d'ensemble de la période de programmation 1994-1999*, OPOCE, Luxembourg, 1998, pp. 14.

los trabajadores. Debido a que Alemania, disponía de un muy desarrollado sistema de formación y un extenso programa para la reinserción de obreros discapacitados, fue la beneficiaria mayor con el 43,7%, seguido por Italia con el 36%. De tal manera, que aunque Alemania era uno de los mayores contribuyentes a la financiación del Fondo, también fue uno de sus máximos beneficiarios en términos financieros (Cuadro III.A.).

Italia era el Estado miembro con los mayores desequilibrios regionales y en la jerarquía de los seis Estados miembros comunitarios, ocupaba la posición menos favorable en lo que se refiere al empleo (Cuadro III.B). Será este país el que más se beneficie de las ayudas del Fondo, contribuyendo la excelente coyuntura económica imperante en la Comunidad hasta 1973. A pesar de ello, esta situación favorable para Italia no va a resolver los principales problemas de empleo (localizados fundamentalmente en el sur) que le afectaban. En el Memorándum presentado al Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la Comunidad Económica Europea por el entonces Ministro italiano de Trabajo y Previsión Social, Carlo Donat-Cattin, el 24 de junio de 1971, señalaba la necesidad de “desechar la actitud hasta ahora imperante en el seno de la Comunidad que, por una parte, tiende a poner en práctica medidas de política económica que llevan implícitamente a reforzar los desniveles existentes y, por otra, a adoptar sanciones (artículos 54 y 56 del Tratado CECA, Fondo Social, BEI), que modifican sólo en medida marginal e insignificante los efectos de las principales políticas seguidas por la Comunidad”<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> SIDE , *La política de empleo en la Comunidad Económica Europea*, Servicio Informativo Documental Español, Madrid, 1971, pp. 8.



**Cuadro III.A. Ayudas recibidas por Estado miembro (en millones de unidades de cuenta)**

PAÍS	Para la reeducación profesional	Para la reinstalación	Total	% por país
Bélgica	12,7	-	12,7	3,2
R.F.A.	168,0	4,3	172,3	43,7
Francia	49,0	2,5	51,5	13,1
Italia	137,4	4,7	142,1	36,0
Luxemburgo	-	-	-	-
Países Bajos	15,6	0,1	15,7	4,0
EUR 6	382,7	11,6	394,3	100,0

Fuente: J. L. DOMÍNGUEZ, "La problemática del Fondo Social Europeo", en *Documentación Laboral*, nº 19, mayo-agosto, 1986a, pp. 59

**Cuadro III.B. REGIONES DE LA CEE CON MÁS ELEVADOS ÍNDICES DE DESEMPLEO EN 1969**

<b>REGIONES</b>	<b>País de origen</b>	<b>Índice de desempleo regional</b>	<b>Índice de desempleo nacional</b>
Cerdeña	Italia	5,2	3,1
Campania	Italia	5,0	3,1
Sur	Italia	4,9	3,1
Lacio	Italia	4,7	3,1
Sicilia	Italia	3,8	3,1
Abruzos y Molise	Italia	3,7	3,1
Lieja	Bélgica	3,2	1,6
Mediterránea	Francia	3,1	1,7

Fuente: Instituto de Estadísticas de las Comunidades Europeas, Estadísticas Sociales, 4, 1970.

### e) Valoración crítica

Durante estos primeros doce años, la actuación de Fondo Social recibió numerosas críticas, que van a estar referidas a distintos aspectos que tienen su germen en la propia estructura del Fondo y sus criterios de aplicación<sup>194</sup>.

La propia Comisión en un Dictamen al Consejo presentado en 1969<sup>195</sup>, establece unas críticas duras y certeras del funcionamiento del Fondo, incluso antes de terminar la primera etapa con vistas a la próxima reforma del mismo. En este Dictamen se explicitan las disfuncionalidades que obligarán a una reforma del Fondo Social. Las principales críticas del Fondo en esta primera etapa van a ser resultado de las modificaciones económicas y sociales que se habían ido desarrollando desde la redacción del Tratado de Roma. El contexto socioeconómico de la Comunidad había evolucionado, mostrando que las economías de los Estados miembros estaban afectadas por importantes mutaciones estructurales.

La interdependencia creciente de los mercados y de las economías de los Estados miembros impone una competencia interna y, de otra parte, la liberalización de los cambios internacionales acelera el proceso de racionalización en razón de la competencia exterior. Esta evolución va a tener importantes consecuencias en materia de empleo, siendo necesario a partir de entonces que el Fondo responda a los imperativos socioeconómicos de adaptar la estructura de mano de obra a las nuevas exigencias del mercado. Si en el nacimiento del Fondo Social, la existencia de una masa considerable de parados constituía la preocupación primordial, a partir de ahora, el problema fundamental reside en las divergencias existentes entre la estructura de la demanda de mano de obra, de una parte, y la estructura que presenta la mano de obra disponible, de otra.

Las principales disfuncionalidades que presenta el Fondo Social en estos momentos son fruto, por tanto, de los imperativos socioeconómicos de adaptar la mano de obra a estas nuevas exigencias para las que no estaba preparado, si no que,

---

<sup>194</sup> Véase el balance del funcionamiento del FSE en esta etapa en J. NICOLAS, *La réforme du Fonds Social Européen*, Mémoire pour le diplôme d'Etudes Supérieures de Droit, Université de Montpellier, Montpellier, 1974.

<sup>195</sup> *Avis de la Commission au Conseil sur la réforme du Fonds Social européen* (JOCE, C 131, 13-10-69, p. 4).

como hemos visto, dirigía su preocupación de una manera exclusiva a los trabajadores parados. En el marco de esta situación las principales críticas del funcionamiento del Fondo van a estar centradas en los siguientes aspectos:

En primer lugar, la rigidez en su aplicación, las ayudas otorgadas eran de exigencias administrativas muy poco flexibles. Como ya señalamos, las ayudas *tipo b*<sup>196</sup> (ayudas retributivas a trabajadores en procesos de reconversión) no llegaron a efectuarse nunca, principalmente debido al número de condiciones exigidas<sup>197</sup>. Respecto a las de *tipo a* (readaptación y reinstalación de parados), que fueron las únicas que se concedieron, el grueso de las ayudas se concentraron en las acciones de readaptación (95%) y, en mucha menor medida en las de reinstalación (5%). Éstas se limitaban a los trabajadores en paro que encajaran en los conceptos definidos explícitamente en el reglamento número 9. Es decir, estaban condicionadas a que los trabajadores, ya se tratara de reconversión profesional o de indemnización por traslado, debían haber encontrado en su nueva profesión o en su nueva residencia un empleo productivo, durante al menos seis meses. Esta obligación de reemplazo no era mala en sí misma, pero en la práctica dificultó considerablemente el buen funcionamiento del Fondo. Para países como Alemania, bien organizados y en expansión, esta obligación de reemplazo rápido no planteaba demasiados problemas, pero se convirtió en un importante obstáculo para los países como Italia.

Subordinado a éstas rígidas condiciones en las que debe actuar el Fondo Social, como textualmente reconoce la Comisión en el Dictamen presentado al Consejo el 10 de junio de 1969, “*les interventions du Fonds ne peuvent pas s’adapter aux besoins des Etats membres en constante évolution*”.

En segundo lugar, el Fondo funcionaba como una “caja de compensación”<sup>198</sup> ya que los Estados de una manera automática “compensaban” parte de los gastos efectuados en ayudas a la reconversión y reinstalación de trabajadores en paro,

---

<sup>196</sup> Según la clasificación recogida en el artículo 125 del Tratado CEE.

<sup>197</sup> Véase en J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987b, pp. 245 y A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 33.

<sup>198</sup> Apreciación realizada por distintos autores como J. L. DOMÍNGUEZ, “Fondo Social Europeo”, en J. A. PEREDO et al., *La Política Social en la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1986b, pp. 102; J. L. DOMÍNGUEZ, *La reforma de 1983 del Fondo Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986a, pp.77; A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 35. En el mismo sentido se pronuncia el Comité Económico y Social (*Avis du Comité Economique et Social du 27 février 1969*).

mediante las subvenciones recibidas vía Fondo Social. De tal manera, que el Fondo efectuaba trimestralmente la ayudas como abono en la cuenta de los propios Estados miembros. Cada año, la contribución del Fondo en favor de cada Estado miembro estaba determinada sobre la base de las operaciones elegibles. Incluido en el presupuesto general de la Comunidad, el Fondo se financió hasta 1969 (cuando el presupuesto de la Comunidad basado en "sus propios recursos" fue introducido) por contribuciones directas de los Estados miembros.

Los Estados estaban de acuerdo en que algunos Estados miembros contribuirían relativamente más al Fondo y otros menos, aunque entre los países que pagaban menos relativamente, se esperaba que fueran los mayores beneficiarios. Este arreglo reflejó una intención de darle un papel de redistribución al Fondo Social. Esto demostró ser así, hasta cierto punto, durante los primeros años, pero desde 1967 en adelante el Estado miembro más próspero, Alemania, se volvió el beneficiario mayor. En este sentido, Italia, que presentaba las cifras más altas de paro y de trabajadores reconvertidos, recibirá, en término medio por trabajador, menos ayudas que los otros Estados<sup>199</sup>. Este fracaso para efectuar redistribución de recursos se vio como uno de los inconvenientes principales del Fondo en el momento de su primera revisión. A pesar de que las disposiciones del Protocolo concernientes a Italia, anexas al TCEE, recomiendan recurrir a un empleo adecuado de los recursos en vistas a facilitar al gobierno italiano su acción para disminuir el paro, sin embargo, las autoridades italianas disponían de medios financieros relativamente menores que las de otros países comunitarios. De tal manera, que resultaban favorecidos por las disposiciones aquellas regiones y países de la Comunidad que ya disponían de los respectivos institutos de formación y readaptación profesional, así como de propios medios financieros<sup>200</sup>. Existía, por tanto, una intervención del Fondo a favor de ciertos países o regiones, ya que la subvención o reintegro de los costes de las acciones dependía de la consecución de un empleo de sus destinatarios como trabajadores asalariados (por cuenta y bajo dependencia ajena). Esto implicaba el beneficio para los Estados que tuvieran

---

<sup>199</sup> Véase estudio de la situación italiana con respecto al FSE en J. NICOLAS, *op. cit.*, 1974, pp. 22-23.

<sup>200</sup> CENSIS, *op. cit.*, 1991, pp. 247.

mayores posibilidades de reemplazar a sus trabajadores, dependiendo de la importancia de estructuras y medios financieros disponibles para garantizar la reeducación y readaptación profesional. No es sorprendente que el principal beneficiario del primer FSE fuese la RFA (que era junto Francia el principal contribuidor financiero del mismo).

El otro principal problema que se hizo presente durante los primeros años de vida del FSE era el hecho de que las ayudas del Fondo eran siempre a posteriori. Se trataba de un sistema de concesiones retroactivas<sup>201</sup>, el Fondo sólo podía intervenir cuando el trabajador beneficiario de la ayuda de readaptación profesional estuviera empleado durante seis meses como mínimo de forma productiva. De tal manera, las demandas de ayuda del Fondo se presentaban ante la Comisión por el Estado miembro después de la terminación de las operaciones objeto de la ayuda. En caso de reconversión de una empresa, las ayudas estaban condicionadas por el reemplazo en la empresa de los trabajadores para los cuales la ayuda había sido demandada y por la existencia de un plan de reconversión, presentado por el Estado miembro a la Comisión. Respecto al pago, normalmente se efectuaba dos o tres años después de realizada la operación que “teóricamente se hacía gracias al Fondo”<sup>202</sup>. Esta actuación retroactiva impidió cualquier influencia de la Comunidad en los mercados de trabajo nacionales y en las políticas de formación profesional. Como afirma la Comisión en el Dictamen enviado al Consejo en 1969 “le fonds intervient trop tardivement et, de ce fait, ne donne pas vraiment l’impulsion qui faciliterait l’execution des opérations au financement desquelles il participe”.

Las críticas recibidas por el FSE durante esta primera etapa son, por tanto, generalizadas. La doctrina ha dado cuenta de las mismas, “la intervención del Fondo era absolutamente pasiva, por cuanto la iniciativa para las operaciones partía en todos los casos de los Estados, sin ningún tipo de influencia y coordinación desde instancias comunitarias”<sup>203</sup>, “interviene tarde, de manera ciega y automática como un

---

<sup>201</sup> P. HATT, *op. cit.*, 1991, pp. 80.

<sup>202</sup> J. L. DOMÍNGUEZ, *La reforma de 1983 del Fondo Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985, pp. 12.

<sup>203</sup> J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987b, pp. 245.

mecanismo pasivo sin impacto en la vida social”<sup>204</sup>, “demasiado escaso, demasiado lento y no dispone de una estrategia coherente”<sup>205</sup>, “el Fondo no tenía, en efecto, ningún derecho de iniciativa ni ningún poder de apreciación y, por lo tanto, no podía establecer criterios prioritarios en función de los objetivos ...”. La misma Comisión afirma entonces que se trata de un “*mécanisme passif et sans impact réel sur la vie économique et sociale*”. Esta lluvia de críticas es el resultado del papel asumido entonces por el FSE que, al instrumentar políticas pasivas en el mercado de trabajo, no va a ser efectivo en la reducción del desempleo.

Los limitados resultados de la intervención del Fondo en esta primera etapa tienen su germen en la idea, por parte de los redactores del Tratado de Roma, de confiar en los beneficios del funcionamiento del mercado común como mejor política social. Esta idea de partida tendrá una influencia directa en la configuración del Fondo y establecerá unos límites muy estrechos a su funcionamiento. Philippe Hatt, afirmando este punto de partida, señala tres principios claves que explican esta realidad: la convicción de que la construcción de las Comunidades iba a aportar simultáneamente crecimiento y pleno empleo; la idea según la cual, el mercado de trabajo se autoregula y que por tanto no es más que un resultado del crecimiento económico; y, finalmente, la armonización de las políticas nacionales, anhelada en el Tratado de Roma, era concebida como una realidad tangible<sup>206</sup>.

Este punto de partida implicaba una estructura de funcionamiento muy restringido del Fondo Social: el crecimiento y el pleno empleo supuestamente a conseguir con los avances económicos resultados del mercado común, hicieron concebir un FSE que se preocupaba más en ayudar a los Estados a responder a las exigencias de sus economías, que en suministrar a los trabajadores los medios para encontrar un empleo; en segundo lugar, la idea según la cual el mercado de trabajo iba a adaptarse naturalmente a la demanda conducía lógicamente a excluir toda

---

<sup>204</sup> J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986a, pp. 58.

<sup>205</sup> P. TAYLOR, *The Limits of European Integration*, Columbia University Press, Columbia, 1985, pp. 202.

<sup>206</sup> P. HATT, *op. cit.*, 1991, pp. 81.

política de formación profesional; y finalmente, de la misma manera, una vez planteado el principio de armonización automática de las políticas nacionales, hacía inútil prever la posibilidad de una intervención coordinada a nivel comunitario. El resultado fue, principalmente, el apoyo a acciones individuales y específicas de los Estados miembros, que respondían por tanto más a intereses nacionales que a los objetivos comunitarios.

La evidencia del mal funcionamiento del Fondo y su descoordinación con los objetivos de política social en los que debería enmarcarse motivaron que antes de lo previsto en el Tratado<sup>207</sup> surgieran diversos intentos de modificación del mismo. La primera de las modificaciones fue realizada a los tres años de vida, en 1963<sup>208</sup>. En el reglamento donde se diseña esta primera modificación se atribuye como causa principal las dificultades técnicas y de interpretación que se habían manifestado en estos primeros años. Los cambios se refieren, fundamentalmente, a aspectos técnicos del mismo, incrementando el plazo para el reembolso de los Estados miembros e incluyendo a los trabajadores minusválidos en el concepto de desempleados. Posteriormente, en 1965 hubo dos propuestas de la Comisión para modificar algunos aspectos referidos, por un lado, a la necesidad de eliminación del carácter de “asalariado” para los trabajadores reeducados o reinstalados, que permitiera incluir a los trabajadores autónomos como trabajadores asalariados, una nueva definición de los organismos de derecho público y la creación de un sistema de anticipos<sup>209</sup>; y la segunda propuesta, preveía cuatro ampliaciones de las posibilidades del Fondo referidas a la reeducación profesional, a los trabajadores despedidos, financiación de centros de formación y bonificación de intereses a los promotores de viviendas a trabajadores reinstalados<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> La revisión del FSE estaba fijada al final del período transitorio, que según el artículo 8 del Tratado CEE se establecía en doce años.

<sup>208</sup> Règlement du Conseil núm. 47/63/CEE, du 31 mai 1963 portant modification du règlement n° 9 concernant le Fonds social européen (JOCE, n° 86, 10 de junio de 1963, p. 1605).

<sup>209</sup> JOCE, n°134, 23 de Julio de 1965, p. 2244.

<sup>210</sup> Estas propuestas de modificación del FSE son analizadas en profundidad por Ribas, Jonezy y Sèche en RIBAS et al, *op. cit.*, 1980, pp. 459-461.



Ambas propuestas de modificación no serán aprobadas, pues a pesar de la conformidad de los Estados miembros con dichas modificaciones<sup>211</sup>, era necesario esperar al plazo de doce años estipulado en el artículo 126, que dispone lo siguiente:

*“finalizado el período transitorio<sup>212</sup> el Consejo, previo dictamen de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo, podrá:*

- a) disponer, por mayoría cualificada, que dejen de concederse, total o parcialmente, las contribuciones a que hace referencia el artículo 125;*
- b) determinar, por unanimidad, las nuevas funciones que pueden atribuirse al Fondo.*

No es hasta 1971 cuando tiene lugar la reforma que va a dar lugar a la segunda etapa del Fondo Social. La potestad reglamentaria de modificación del Fondo corresponde, según lo recogido en el artículo Tratado, al Consejo, que a propuesta de la Comisión y previa consulta del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo, aprueba por mayoría cualificada<sup>213</sup> las disposiciones necesarias para la ejecución de los artículos 124 a 126 del TCEE.

El Consejo, haciendo uso de las facultades que le concede al artículo 126, procede en 1971 a la reforma del Fondo Social, que se realizará en tres fases: el ya aludido dictamen de la Comisión, la decisión del Consejo y la adopción de la reglamentación. En 1969 se elabora el dictamen de la Comisión, en el cual se confirma la necesaria renovación, motivada por los ya analizados defectos

---

<sup>211</sup> La única modificación antes de la primera reforma se realizará a través del Reglamento 37/67 del Consejo, de 21 de febrero de 1967 (JOCE, nº 33, 24 de febrero de 1967, p. 526).

<sup>212</sup> Según el artículo 8 del Tratado CEE: *"El mercado común se establecerá progresivamente durante un período de doce años"*. Este periodo transitorio que era extensible a quince años, estuvo dividido en distintas etapas para realizar el desarme arancelario entre los Estados miembros. El Consejo de Ministros de la CEE, el 14 de enero de 1962 acordó por unanimidad el paso a la segunda etapa. Finalizado el período transitorio se estableció el Mercado Común que suponía la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. Véase la obra de José M<sup>a</sup> Álvarez Gómez-Pallete, *La Aduana en el Mercado Común*, Banco Exterior de España, Madrid, 1985.

<sup>213</sup> Durante este período el número de votos totales que suman los Estados es de 54. La ponderación que corresponde a los Estados es la siguiente: Bélgica, 5; Dinamarca, 3; Alemania, 10; Grecia, 5; Francia, 10; Irlanda, 3; Italia, 10; Luxemburgo, 2; Países Bajos, 5; Portugal, 5; Reino Unido, 10.

estructurales del Fondo, como por la necesidad de adaptarse a las modificaciones del mercado de trabajo europeo. Desde marzo de 1970 el dictamen de la Comisión será estudiado en el seno del Consejo que acordará el 1 de febrero de 1971 la decisión sobre la reforma del Fondo Social Europeo<sup>214</sup>, decisión que va a dar lugar a la segunda etapa del mismo<sup>215</sup>.

## **II. Primera gran reforma del Fondo Social Europeo (1972-1977)**

### **a) El nuevo Fondo Social: contexto e instrumentos normativos**

La reforma del Fondo Social va a ser resultado, por un lado a las insuficiencias intrínsecas que, como hemos visto, se fueron haciendo patentes en su aplicación. Por otro lado, esta segunda etapa va a ser una respuesta a los profundos cambios estructurales que venían afectando a la evolución económica de los Estados miembros en el camino hacia la consecución del mercado común. Estas mutaciones van a plantear especiales dificultades en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad con una particular incidencia en el incremento de las cifras de paro, principalmente el de larga duración de carácter estructural en algunas regiones de la Comunidad. La rápida mutación del contexto socio-económico impuso a las instancias comunitarias la modificación de un Fondo que ya no respondía a su finalidad.

Hasta entonces las preocupaciones europeas parecían estar centradas en el terreno económico. El mayo del 68 pondrá el aviso de que algo está cambiando en lo social<sup>216</sup>. La sensibilidad hacia lo social se convierte a finales de los sesenta y principios de los setenta en un aspecto muy significativo en toda Europa. En la

---

<sup>214</sup>Decisión del Consejo número 71/66/CEE, de 1-2-1971, en base al artículo 126 del Tratado de Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, relativa a la reforma del Fondo social europeo (JO núm. L 28, de 4 de febrero 1971).

<sup>215</sup>Sobre la adopción de la reglamentación aplicable al nuevo Fondo Social véase en RIBAS et al, *op. cit.*, 1980, pp. 467-470.

<sup>216</sup>Véase C. CALVARUSO, "La `desinstitutionalisation' nouvel enjeu pour l'Etat-Providence", en J. VANDAMME (dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp. 69-77.

*Cumbre* de Jefes de Estado y de Gobierno de la Haya en 1969 (1 y 2 de diciembre de 1969) los Estados manifiestan su intención de coordinar de una forma más estrecha sus políticas sociales. En esta *Cumbre* se acuerdan importantes decisiones como la realización de la Unión Económica y Monetaria<sup>217</sup> y la ampliación de la Comunidad, hasta entonces formada por seis Estados, a cuatro nuevos Estados miembros: Reino Unido, Noruega, Dinamarca e Irlanda<sup>218</sup>.

Los cambios que sobrevienen en 1971 en el FSE, están claramente ligados al paso de la Comunidad de la fase “Mercado Común” a la de una unión económica y social reforzada. En este sentido, Collins afirmaba en 1984 que la historia del Fondo consiste verdaderamente en dos períodos, es decir, “avant et après 1971”<sup>219</sup>. De tal manera, unos meses más tarde, en la *Cumbre* de París, en octubre del 1972<sup>220</sup>, en pleno optimismo postampliación, los representantes de los Estados miembros advierten de la necesidad de poner remedio a las diferencias regionales, bajo la consideración de que la expansión económica no es un fin en sí misma, sino que debe traducirse en una mejora de la calidad y del nivel de vida. Para ello se invita a las instituciones a establecer un programa de Acción Social<sup>221</sup> que incluirá las

---

<sup>217</sup>En esta Cumbre se encargó a un Comité de expertos, presidido por Pierre Werner, primer ministro de Luxemburgo, la realización de un informe, conocido como el Informe Werner, sobre la Unión Económica y Monetaria. Este informe se presentó en junio de 1970, y en él se proponía la realización de la UEM a lo largo de la década de los setenta.

<sup>218</sup>El 22 de enero de 1972, se firman los instrumentos por los que Inglaterra, Dinamarca, Irlanda y Noruega se adhieren a la CECA, la CEE y el Euratom. Sin embargo, Noruega no formará parte de las Comunidades tras decidirlo en referéndum. La entrada de estos tres países dará paso a la Comunidad de los nueve, y será sobre todo, la presencia de Inglaterra la que va a marcar un cambio en la integración europea y va a representar un protagonismo en la evolución de la política social. Véase D. HAMON y I. S. KELLER, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1997, pp. 225-243.

<sup>219</sup> D. COLLINS, “De nouvelles taches pour le Fonds Social Europeen”, en J. VANDAMME, *op. cit.*, 1984, pp. 132.

<sup>220</sup>Celebrada entre los días 19 a 21 de noviembre de 1972, bajo la presidencia de Georges Pompidou. La Cumbre de París fija nuevos campos de acción para la Comunidad en materia de política regional, medioambiental, social, energética e industrial y se confirma que la Unión Económica y Monetaria entrará en funcionamiento en 1980. En esta Cumbre participan por primera vez los jefes de Estado y de gobierno de los tres nuevos Estados, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, cuya incorporación oficial tendría lugar tres meses más tarde, en enero de 1973.

<sup>221</sup> Este primer programa supondrá un cambio en las perspectivas sociales comunitarias y va a marcar las directrices que incidirán más tarde en la política social comunitaria y cuyos principales objetivos serían la realización del pleno y mejor empleo en la Comunidad, mejora de las condiciones de vida y de trabajo y una participación creciente de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y

medidas concretas y los medios correspondientes en el marco del Fondo Social Europeo. Fruto de la Cumbre de París es la creación de un nuevo Fondo, el FEDER<sup>222</sup> destinado a corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad resultado particularmente de un predominio agrícola, de las mutaciones industriales y de un subempleo estructural.

En este contexto de finales de los años sesenta, con las nuevas perspectivas económicas y sociales europeas, la Comisión comienza los trabajos preparatorios de una reforma fundamental de los objetivos y funcionamiento del Fondo Social Europeo. El objetivo principal es convertirlo en un instrumento de la política de empleo que responda a los objetivos comunitarios. La necesidad de revisión del Fondo se plantea formalmente con el Informe de la Comisión sobre la primera reforma del Fondo de 1969<sup>223</sup>. Los principales retos que plantea esta reforma se centran en la necesidad de tener presente las exigencias del progreso social de cara a la evolución técnica y la necesidad de reabsorber y prevenir el paro y el subempleo. Por otro lado, se deben reemplazar los objetivos exclusivamente nacionales e introducir una mayor eficacia y flexibilidad en su dirección, que suprima el carácter automático de las concesiones y la entrega *a posteriori* de las ayudas. Finalmente, la Comisión buscará en esta reforma priorizar y concentrar la ayuda en determinados colectivos y regiones.

El artículo 126 del Tratado facultaba al Consejo, previo dictamen de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo, a elegir entre dos posibilidades: a) disponer, por mayoría cualificada, que dejen de concederse, total o parcialmente, las contribuciones del Fondo; o, b) determinar, por unanimidad, las nuevas funciones que puedan atribuirse al Fondo. Se presupone también la posibilidad de inacción, es decir, el mantenimiento del funcionamiento

---

sociales de la Comunidad. Véase en J. BUTTLER, "Towards convergence in European Personal Social Services?", en *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 8, 1995, pp. 75-82.

<sup>222</sup>Fondo Europeo de Desarrollo Regional, cuya finalidad principal es la de contribuir a corregir los desequilibrios regionales más graves en el seno de la Comunidad, participando en el desarrollo y en la adecuación estructural de las regiones más retrasadas y en la reconversión de las regiones industriales en declive. Se crea mediante el Règlement 724/75 du conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional (JOCE, L, n.º 73 du 21/03/1975, pp. 1).

<sup>223</sup>Como hemos visto en el capítulo anterior la Comisión emite su dictamen el 10 de junio de 1969 (JOCE, n.º 33, 24 de febrero de 1967, pp. 526).

del Fondo en virtud del artículo 125. La posibilidad que asumió el Consejo fue, como ya hemos hecho referencia, la modificación del Fondo que exigía el acuerdo unánime de los Estados miembros.

De tal manera, la nueva etapa de funcionamiento del Fondo se inicia con la Decisión del Consejo 71/66 adoptada en 1971<sup>224</sup>, que reemplaza lo previsto en el artículo 126 del Tratado<sup>225</sup>. Esta decisión es el principal instrumento normativo que regula la nueva estructura del Fondo, posteriormente completada por los reglamentos necesarios para su ejecución. Con ella se introduce una reforma importante en la filosofía y los campos de intervención del Fondo Social y se adopta un enfoque basado en un tratamiento global de los problemas existentes, ya sea desde una perspectiva territorial, ya sea de una perspectiva de la actividad económica.

En efecto, la Decisión de 1971 en su artículo primero, establece la supresión de las ayudas tal y como estaban previstas en el Tratado: “Dans les conditions définies à l’article 10, les concours prévus à l’article 125 du traité ne sont plus octroyés”<sup>226</sup>. La modificación de las reglas de funcionamiento del FSE tienen principalmente dos objetivos: por un lado, que las acciones financiadas no sean elegidas en función de criterios establecidos por los Estados miembros, si no en función de criterios comunitarios, y, por otro, que los recursos del Fondo supongan un adelanto a la ejecución de las acciones, es decir, que no sea un instrumento que actúe retroactivamente, con posterioridad a la ejecución de la acción<sup>227</sup>.

Durante esta primera revisión se adoptan las principales estructuras normativas que van a regular el funcionamiento del Fondo hasta 1983, fecha en la

---

<sup>224</sup> Décision du Conseil 71/66, du 1er février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen (JOCE, L, n.º 28, de 4 de février 1971).

<sup>225</sup> Modificación que se hacía posible, como hemos visto, en virtud del artículo 126 y que concernía en exclusiva al Fondo Social. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esta decisión presenta un interés particular, pues “si bien es formalmente un acto de derecho comunitario derivado, esta decisión modifica, en cuanto al fondo, al alcance material de artículo 125 del Tratado”. Véase Ribas et al., *op. cit.*, 1980, pp. 466.

<sup>226</sup> Décision du Conseil n.º 71/66, du 1er février 1971, concernant la réforme du Fonds social européen (JOCE, L, n.º 28, de 4 de février 1971).

<sup>227</sup> Para un estudio del papel del COREPER en esta primera reforma del Fondo Social Europeo véase R. DELHAYE, *Le comité des représentants permanents de la Communauté Économique Européenne (la réforme du Fonds social européenne)*, Thèse, Université Catholique du Louvain, Louvain, 1971.

que se produce una segunda gran reforma del mismo y que supone un “nuevo modelo de esta institución comunitaria”<sup>228</sup>. Previa a la revisión de 1983, tuvo lugar una reforma parcial, posibilidad que estaba prevista en el artículo 11, que faculta al Consejo a reexaminar el Fondo a los cinco años de la entrada en vigor. Esta reforma parcial tiene lugar en 1977 e implica, a efectos expositivos, el fin de la segunda etapa del FSE.

## **b) Nuevas actuaciones del Fondo: beneficiarios y campos de intervención**

### **b.1. Beneficiarios del Fondo**

#### **b.1.1. Sujetos organizadores**

Un aspecto novedoso e importante del Fondo Social reformado va a consistir en que la ayuda financiera puede ser otorgada no solamente a las operaciones realizadas por los organismos públicos, a los cuales se limitaba en la etapa anterior. A partir de ahora las ayudas ya no están dirigidas sólo a los Estados, sino que se dirigen también a otros organismos de carácter público e incluso entes privados, bajo garantía del Estado miembro. Si bien, por primera vez, los entes privados eran elegibles para las concesiones del FSE, los Estados miembros seguirán siendo, por ahora, los únicos competentes para transmitir a la Comisión las demandas de intervención del Fondo.

#### **b.1.2 Destinatarios del Fondo**

Los requisitos exigidos para ser beneficiario del Fondo están recogidos en el artículo 3º de la Decisión 71/66 que va a definir el campo de aplicación personal de las ayudas:

---

<sup>228</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 40.

“Las ayudas del Fondo pueden ser acordadas en favor de personas que pertenezcan a la población activa y que son llamadas a ejercer una actividad asalariada después de haber sido beneficiadas de una medida relevante competencia del Fondo”.

Pertenecer a la población activa y ejercer una actividad asalariada marcan el perfil del beneficiario en esta nueva etapa. Una de las principales innovaciones del nuevo Fondo es que, a diferencia de la anterior etapa -en la que el Fondo estaba dirigido únicamente a los desempleados-, ahora son posibles beneficiarios de las ayudas todos aquellos ciudadanos residentes en territorio comunitario que se incluyan bajo el concepto de “población activa”. Es decir, se beneficiarán todos aquellos que estén *en edad de trabajar y que desempeñen un trabajo remunerado* (población ocupada) o, aun *no desempeñándolo muestran un manifiesto deseo de hacerlo* (población desempleada). La restricción a los trabajadores asalariados admitió también algunas excepciones, que afectaban a los minusválidos y a los ocupados en la agricultura que no eran trabajadores por cuenta ajena<sup>229</sup>. Este carácter excepcional se eliminará en la reforma de 1977, incluso durante esta etapa los principales beneficiarios fueron los trabajadores asalariados (por cuenta y bajo dependencia ajena). Por otro lado, estaba expresamente excluida de las ayudas del Fondo la formación de los jóvenes al finalizar su escolaridad obligatoria. El Fondo no podía financiar la primera formación de los jóvenes, es decir, aquellos que no han ejercido una actividad asalariada.

En sentido amplio, se considera beneficiarios del Fondo a todos los ciudadanos residentes en territorio comunitario. No está, por tanto, dirigido exclusivamente a los nacionales comunitarios en desempleo, sino que con independencia de la nacionalidad, el requisito es que el trabajador fuera residente de uno de los Estados miembros de la Comunidad<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Mediante el Reglamento 2398/71, en aplicación de esta decisión, se extenderá el beneficio del Fondo a las personas discapacitadas y las empleadas en una actividad no asalariada en la agricultura. Véase Règlement du Conseil 2398/71, du 8 novembre, concernant le concours du Fonds social européen en faveur de personnes qui sont appelées à exercer une activité non salariée, (JOCE, L, n.º 249, de 10 du novembre de 1971, p. 61).

<sup>230</sup> Con las limitaciones que impondrá el art. 3.2 del Reglamento 2396/71 que limita el alcance de esta Decisión.

## **b.2. Campos de intervención**

En este nuevo período, el Fondo se va a transformar en un instrumento de política activa del empleo comunitario. Sus actuaciones, enmarcadas en un contexto mucho más amplio que el anterior, se dirigen ahora principalmente a dos tipos de intervenciones reguladas respectivamente en los artículos 4 y 5 de la Decisión 71/66. Estas intervenciones fueron denominadas en las discusiones del Consejo<sup>231</sup> como de *tipo A* y de *tipo B*, respectivamente, y ambas van a ser el resultado de los efectos negativos que pueda presentar el empleo comunitario. Cada una de estas modalidades pretenderá ser una respuesta y solución al empleo comunitario: las primeras, desde una visión más comunitaria, como intento de compensación de los desequilibrios de empleo de alcance comunitario y las segundas, principalmente como un apoyo a las políticas de mercado de trabajo de los Estados miembros.

### b.2.1. Las Intervenciones de *tipo A*

Las primeras están reguladas en el artículo 4 de la Decisión y van a ser una respuesta a los problemas de empleo que podían ser consecuencia de medidas particulares acordadas por el Consejo, en el marco de las políticas comunitarias, o por la adopción de los Estados miembros de acciones concretas (reconversiones industriales, emigración agraria...) para poder realizar los objetivos comunitarios. Por otro lado, el Fondo también podía intervenir cuando fuese necesaria una acción común específica para mejorar el equilibrio en la oferta y la demanda de mano de obra dentro de la Comunidad.

Ante cualquiera de estas situaciones, el Consejo, a propuesta de la Comisión y por mayoría cualificada, podía acordar la intervención del Fondo. Se trata, por tanto, de una intervención de carácter *no automático*, ya que necesita la previa

---

<sup>231</sup> Véase RIBAS et al., *op. cit.*, 1980, pp. 473.



decisión específica del Consejo. Esta decisión debe determinar los sectores, los tipos de ayudas<sup>232</sup> y las personas beneficiarias de la intervención.

Dos categorías socio-profesionales fueron objeto de intervenciones tipo A: los agricultores y los trabajadores del textil. El Consejo constataba así el desequilibrio existente en el sector del empleo agrícola y en ciertos sectores de la industria textil que implicaban para un número importante de personas, la necesidad de cambiar de empleo y de adquirir a este fin nuevas cualificaciones e incluso de cambiar de domicilio.

Los agricultores fueron los primeros beneficiarios de las intervenciones del nuevo Fondo. El objetivo de estas primeras decisiones era facilitar el empleo y la movilidad geográfica y profesional de las personas que abandonaban la actividad agrícola para ejercer una actividad extra-agrícola asalariada o no asalariada<sup>233</sup>. La importancia del éxodo rural a lo largo de los diez años siguientes justifican ampliamente una acción comunitaria para solucionar o mejorar las posibilidades de reconversión hacia otras actividades de estos trabajadores que abandonaban la agricultura y el campo. Se trataba, en definitiva, de organizar y humanizar el éxodo rural<sup>234</sup>.

Por otro lado, eran también susceptibles de beneficiarse de las ayudas del Fondo, las operaciones tendentes a facilitar el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores del sector textil<sup>235</sup>. La intervención en el sector textil tenía una problemática diferente al sector agrícola. La actividad textil se había visto afectada en los últimos años por la política comercial de la Comunidad. Había pasado de ser principalmente una industria de mano de obra abundante, con salarios

---

<sup>232</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 127 del Tratado, de los tipos de gastos previstos en el Règlement du Conseil 2397/71, du 8 novembre 1971, relatif aux aides susceptibles de faire l'object d'un concours du Fonds social européen (JOCE, L, n.º 249, de 10 du novembre du 1971)

<sup>233</sup> Décision du Conseil 72/428, du 19 décembre, relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur de personnes qui quittent l'agriculture pour exercer une activité extra-agricole (JOCE L, n.º 291, de 28 du décembre de 1972, pp. 158 y sigs.)

<sup>234</sup> Un ejemplo de curso organizado en favor de los agricultores es el organizado por el Centro de Promoción social "La Bonnerie" de La Bouexière en 1980 en Bretaña (Francia) que se dirigió a formar a los conductores- mecánicos. Véase en I. LE MORVAN, *op. cit.*, 1981, pp. 6.

<sup>235</sup> Décision du Conseil 72/429 du 19 décembre, relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur de personnes occupées dans le secteur du textile (JOCE, L, n.º 291, de 28 du décembre de 1972, pp. 160).

relativamente poco elevados, a una industria de capital con tecnología moderna, con la consiguiente obligación por parte de sus trabajadores o bien de una reconversión interna o bien hacia otros sectores. Esta reestructuración se frena por la falta de cualificación de los trabajadores con las nuevas tecnologías. La pérdida anual de empleos entre 1974 y 1976 había sido de unos 200.000<sup>236</sup>. La intervención del Fondo tiene entonces por objeto contribuir, por una parte a remediar esta situación, y por otra, a formar a los trabajadores que eran obligados a abandonar el sector textil.

En los años siguientes las ayudas del Fondo se extendieron a trabajadores migrantes<sup>237</sup>, minusválidos<sup>238</sup> y personas con particulares dificultades de empleo<sup>239</sup>. Respecto a los trabajadores migrantes la ayuda se condiciona a que las operaciones financiadas formaran parte de un programa integrado<sup>240</sup>, tendente a facilitar el empleo y su movilidad geográfica de un país comunitario a otro para ocupar un empleo. En relación con los minusválidos, la nueva reglamentación es el reflejo de la voluntad de la Comunidad de conseguir su integración. En la etapa anterior el Fondo, siguiendo las reglas en vigor, financiada sólo las operaciones referidas a los discapacitados cuando éstos habían sido reinsertados, durante un periodo de al menos seis meses después de la readaptación, en una actividad remunerada. Con la reglamentación que se adopta en 1971, se produce un giro decisivo en el problema de los discapacitados. Las medidas adoptadas tiene como objetivo favorecer las

---

<sup>236</sup>P. HATT, "Le FSE dans le cadre des initiatives communautaires", en *Europe Sociale*, n. 2, 199, pp. 49.

<sup>237</sup>Décision du Conseil 74/327 du 27 juin, relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur des travailleurs migrants (JOCE, L, n.º 185, de 9-7-74, pp. 20 y sigs.).

<sup>238</sup>Décision du Conseil 74/328 du 27 juin, relative à l'intervention du Fonds social européen en faveur des handicapés (JOCE, L, n.º 185, de 9-7-74, pp. 28 y sigs.).

<sup>239</sup>Decisión del Consejo 75/459, de 22 de julio, vise les personnes touchées par les difficultés d'emploi (JOCE, L, L 199, de 30 du juillet du 1975, pp. 36).

<sup>240</sup>Por programa integrado, se entiende el conjunto de las medidas necesarias para asegurar la eficacia y continuidad de las intervenciones que enlazan las fases sucesivas de la emigración, pudiendo ir desde la preparación a la emigración hasta el retorno al país de origen. También se contemplaba como posibles beneficiarios de las ayudas del Fondo las operaciones, que sin formar parte de un programa integrado, estaban dirigidas a facilitar la acogida y la integración en el medio social y profesional de los trabajadores migrantes y sus familias, así como la formación y perfeccionamiento de los agentes sociales y personal docente encargado de los cursos de adaptación para los trabajadores migrantes y sus hijos.

estructuras de readaptación y al mismo tiempo se dirigen a situaciones particulares que permitan completar las acciones realizadas por los Estados miembros, que faciliten el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los minusválidos.

El Consejo fundamenta estas decisiones específicas, en relación a las intervenciones tipo A, sobre el hecho de que el desequilibrio constatado o previsible en el campo del empleo tenga una importancia que justifique una intervención comunitaria. Es decir, que ocasione para un número considerable de trabajadores la necesidad de cambiar de empleo, de adquirir nuevas cualificaciones o de cambiar de domicilio en el interior de la Comunidad. Podemos concluir entonces, que es a partir de ahora cuando el Fondo realmente comienza a centrar su atención en aquellos grupos de trabajadores y regiones europeas más desfavorecidos.

#### b.2.2. Intervenciones *tipo B*

Conforme a lo regulado en el artículo 5, existe un segundo tipo de ayudas que responden al apoyo de determinadas acciones de empleo y formación profesional de los Estados miembros. El Fondo puede también intervenir cuando los desajustes en la situación de empleo, ya sea en regiones, ramas económicas o grupos de empresas, proceden indirectamente del funcionamiento del Mercado Común (desempleo o subempleo estructural en determinadas categorías de trabajadores) o cuando obstaculizan el desarrollo armónico de la Comunidad. Se trata de intervenciones realizadas por los Estados en el contexto de su propia política de empleo, en favor de las regiones con dificultades. Estas intervenciones de carácter “*más tradicional*”<sup>241</sup> se diferencian de las ayudas de *tipo A*, en que estas medidas no necesitan una actuación del Consejo -mediante previa decisión- autorizando las ayudas, sino que son otorgadas de inmediato por la Comisión<sup>242</sup>. De tal manera, se podían presentar las siguientes modalidades:

---

<sup>241</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 37.

<sup>242</sup> Estas medidas se adoptaban con un cierto automatismo siguiendo los criterios previstos en el reglamento regulador del Fondo, Reglamento del Consejo 2396/71, de 8 de noviembre (JOCE, L, n.º 249, de 10 de noviembre de 1971, de aplicación de la decisión 71/66/CEE.

a) Ayudas dirigidas a resolver los problemas que se plantean en las regiones menos desarrolladas que mantienen un desequilibrio grave y prolongado del empleo. Durante los dos primeros años, la Comisión basó esta categoría en datos estadísticos (tasa de desempleo superior a la media nacional y comunitaria y nivel de rentas inferior a la media nacional). A partir de finales de 1973, debido al incremento de solicitudes y la inadecuación de los recursos disponibles, se utilizó la lista de regiones realizada por la Comisión en favor de las cuales podría intervenir en un futuro el FEDER<sup>243</sup>. A partir de 1975, para coordinar su acción con el FEDER, se consideran regiones con dificultad, en el sentido de estas acciones tipo B, las regiones y zonas que se benefician de ayudas nacionales con finalidad regional, incluidas las zonas de monta as.

b) Ayudas dirigidas a facilitar la adaptación a las exigencias de la innovación tecnológica de las ramas de actividad económica donde este progreso implicara modificaciones y reconversiones profesionales. A este respecto, sólo se beneficiarían los programas realizados en interés de toda rama económica y no en el interés exclusivo de una o varias empresas.

c) Ayudas llevadas en razón de modificaciones importantes de las condiciones de producción en los grupos de empresas que tengan la misma actividad o actividades conexas, que se encuentren así obligadas a cesar, reducir o transformar su actividad de una manera definitiva. La Comisión, en la práctica posterior, dio prioridad a las empresas pequeñas y medianas.

Dentro de estas condiciones, las ayudas eran otorgadas para: a) la eliminación del paro y del subempleo de larga duración de carácter estructural; b) la formación de una mano de obra altamente cualificada; y, c) las acciones tendentes a la inserción o reinserción en la actividad económica de los trabajadores adultos, mujeres mayores de 35 años en búsqueda de un trabajo<sup>244</sup> y jóvenes menores de 25

---

<sup>243</sup> Artículo 3 de la Proposition de règlement (CEE) du Conseil portant création d'un Fonds européen de développement régional (JOCE, C, n.º 86, 16 du octobre du 1973, pp. 7).

<sup>244</sup> Constituye la primera aproximación del FSE específicamente destinada a la formación de las mujeres de más de 35 años. Esta ayuda sometida a los imperativos de criterios regionales, sin embargo ha sido poco utilizada. Los proyectos debían obligatoriamente estar localizados en una de las regiones prioritarias, o dónde existieran graves problemas de desarrollo y de empleo, siendo éstas regiones precisamente las que presentaban menos posibilidades de empleo para las mujeres. Véase en A. M. DE MOHR y C. SPECHT, "Le concours du FSE aux politiques d'égalité des chances en faveur de la promotion professionnelle et sociale des femmes", en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 100.

años. También se pueden beneficiar de las ayudas del Fondo los discapacitados que tras su adaptación o readaptación puedan ejercer una actividad profesional.

Finalmente, otra condición a la que están sujetas las intervenciones tipo B es que, salvo en casos excepcionales, deben concurrir al establecimiento de un programa específico encaminado a remediar las causas del desequilibrio que afecten al empleo. Esta noción de programa tiene la finalidad de evitar la “*dispersión de las ayudas del fondo que había sido objeto de fuertes críticas en el antiguo Fondo*”<sup>245</sup>.

La diferencia entre estos dos tipos de intervención reside esencialmente en que la primera constituye una acción comunitaria donde el Consejo juega un papel clave, mientras que la segunda se realiza en apoyo de las políticas nacionales, con una gestión asegurada solo por la Comisión. Esta división de las intervenciones por razón de la dimensión comunitaria o nacional de las acciones, reflejo de las “dos concepciones contrapuestas que se enfrentaron en la fase preparatoria de esta remodelación”<sup>246</sup>, va a estar vigente hasta la reforma de 1983. Hasta entonces se mantiene esta estructura basada en la diferenciación entre problemas de empleo, consecuencia de las políticas o desequilibrios comunitarios, y desajustes en el empleo que proceden indirectamente del funcionamiento del Mercado Común. En 1983 desaparece esta división y se optará por una estructura diferente que se articula en razón de las áreas de intervención y de los beneficiarios.

### b.2.3. Las experiencias piloto

En esta etapa y por primera vez, el Fondo puede, a iniciativa de la Comisión, financiar las llamadas experiencias piloto. El fin de las mismas es el promover la innovación de los campos que son objeto de las ayudas. Es decir, su finalidad es mostrar al Consejo y a la Comisión los posibles nuevos campos de acción del Fondo y permitir a los Estados miembros y a los responsables de las operaciones la elección de los tipos de ayudas más eficaces. El artículo 7 del reglamento 2396/71 limita las

---

<sup>245</sup> RIBAS et al, *op. cit.*, 1980, pp. 492.

<sup>246</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 39.

experiencias piloto a aquéllas que conllevan un número de puestos de trabajo no superior a 30 y la participación de la Comisión no puede exceder del 50% del coste real de la operación.

### **c) Modalidades de ayudas**

El reglamento 2396/71 establece, en su artículo 3, la lista de ayudas que pueden beneficiarse del concurso del Fondo, a título de los artículos 4 y 5, que hemos venido denominando intervenciones tipo A y tipo B. La lista detallada será establecida y modificada según las necesidades, por el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. En cualquier caso, las ayudas se ciñen a una o varias de las siguientes categorías:

- a) la formación de personas que tienen necesidad de adquirir, de ampliar o de mejorar los conocimientos y las capacidades profesionales;
- b) el desplazamiento e integración de personas obligadas a cambiar de lugar de residencia para ejercer una actividad profesional;
- c) el mantenimiento de la renta de personas que han perdido su empleo, o cuya actividad ha sido reducida o suspendida;
- d) la información y la orientación de las personas a la búsqueda de un empleo o de un reempleo;
- e) eliminación de los obstáculos que dificultan el acceso al empleo de ciertas categorías de trabajadores desfavorecidos a los empleos disponibles;
- f) la promoción de mejores condiciones para el empleo en las regiones menos desarrolladas.

Las ayudas del Fondo no pueden ser utilizadas para financiar la primera formación de los jóvenes inmediatamente después del fin de su escolaridad obligatoria; sin embargo, sí pueden financiar ayudas en favor de los jóvenes que, estando disponibles en el mercado de trabajo, no pueden encontrar ocupación en razón de su falta de cualificación o de la inadecuación de ésta a la demanda de trabajo.

Seguendo el Reglamento 2397/71 se pueden reagrupar en tres apartados las ayudas susceptibles de beneficiarse del concurso del Fondo:

a) Los gastos de formación profesional, tanto los relativos a la organización del curso de formación (ingresos alumnos, cobertura de prestaciones legales, alojamiento y manutención, transporte, material didáctico, ropas de trabajo....) como a la formación del personal docente.

b) Los gastos en favor de personas obligadas a cambiar de lugar de residencia para ejercer una actividad profesional. Dentro de éstos se contemplan tanto las ayudas a los gastos ocasionados por el propio desplazamiento (viaje del trabajador y su familia, transporte de mobiliario, reinstalación...) como las ayudas a la integración en el nuevo medio social y profesional tales como enseñanza de la lengua.

c) Los gastos que se dirigen a la eliminación de los obstáculos que dificultan el acceso al mercado laboral de los trabajadores más desfavorecidos. Se trata fundamentalmente de dos categorías de gastos: los necesarios para la adaptación de los minusválidos al puesto de trabajo y aquellos cuya finalidad es mantener el nivel de salarios de trabajadores adultos durante la readaptación profesional.

#### **d) Financiación y forma de pago**

El FSE durante este segundo período va a disponer de unos recursos substancialmente mayores que en el período anterior. La financiación del Fondo en los primeros dos años de esta etapa supera ya el presupuesto total ejecutado durante los doce años del Fondo anterior. Los recursos del Fondo se duplicaron entre 1972 y 1976, pasando de 178 millones de unidades de cuenta en 1973 a 441 en 1976. Más de 2 millones de personas se benefician de operaciones financiadas por el FSE y los países de economía más débil son los que acceden prioritariamente a las ayudas. La mayoría de los recursos (90 por cien) se dirigen a la formación profesional y los principales países beneficiarios en términos de ayudas acordadas son Reino Unido, Italia, Francia y Alemania.

La financiación del Fondo no está basada ya en aportaciones individuales de los Estados miembros sino, como ya analizamos en el capítulo anterior, en la obtención de recursos propios<sup>247</sup>. Es decir, el presupuesto del Fondo está incluido en el presupuesto global de la Comunidad. Los créditos se inscriben anualmente durante el ejercicio en curso, así como las autorizaciones de endeudamiento para los dos ejercicios siguientes, tendentes éstas a permitir la cobertura de aquellas operaciones que se prolongaran hasta tres años<sup>248</sup>.

Otro dato importante, en relación con la etapa anterior, es que el pago de las ayudas ya no se realiza a posteriori, sino que puede ser previo a la terminación de las operaciones financiadas, abonándose en cuenta a medida que dicha operación se va realizando. Para ello, la Comisión resolvía la aceptación sobre las demandas de los Estados miembros en las cuatro reuniones anuales previstas<sup>249</sup>.

Respecto a la cuantía de las contribuciones, éstas siguen cubriendo el 50 por cien de los gastos realizados en función de los costes reales de las operaciones. El reparto de los créditos del Fondo no se hace de una forma igualitaria entre los dos tipos de intervención previstos. Como ya hemos visto, por lo menos la mitad del presupuesto total irá a las regiones tipo B, es decir, a regiones menos desarrolladas, en sectores de la economía y grupos de empresas que habían sufrido reestructuraciones debido al cambio tecnológico y a la rehabilitación de personas con especiales dificultades.

La Decisión 71/66 en su artículo 9 dispone que esta repartición de los créditos debía ser revisada por el Consejo en la próxima reforma del Fondo, a más tardar a los cinco años después de la fecha de entrada en vigor, en la perspectiva de que a largo plazo la mayor parte del presupuesto se reserve a las intervenciones apuntadas en el artículo 4, es decir, las intervenciones tipo A. Situación que como veremos no sucedió.

---

<sup>247</sup> Los recursos propios fueron establecidos en la Decisión número 70/243, adoptada conjuntamente por las tres Comunidades el 21 de abril de 1970.

<sup>248</sup> Artículo 9 del Règlement du Conseil 165/72, du 24 avril, portant dispositions particulières applicables au Fonds social européen (JOCE, L, n.º 101, 28 de abril de 1972, pp. 34) y Reglamento del Consejo 72/165.

<sup>249</sup> J. GÁRATE CASTRO, *op. cit.*, 1987b, pp. 248.



Finalmente, otro aspecto importante es el referido a la modificación en el funcionamiento de las instituciones comunitarias en relación al Fondo. En este sentido a partir de 1975 el Parlamento Europeo dispondrá de poderes más importantes en el campo presupuestario<sup>250</sup>.

#### **e) Resultados y valoración crítica:**

La reforma de 1971 había sido fruto de la necesidad de adaptación del Fondo a las necesidades constatadas en el campo del empleo con la intención de hacer de éste el principal instrumento de la política social comunitaria. A finales de los años setenta, el nivel de paro en la Comunidad superó sobradamente los recursos disponibles. En efecto, el desempleo en la Comunidad seguía incrementándose, pasando de 1,3 millones en 1970, a 1,4 millones en 1971 y 1,6 millones de 1972 y esto estaba acompañado de una precarización del mercado de trabajo, sobre todo en ciertas categorías de trabajadores (jóvenes, discapacitados, mujeres) y afectando dramáticamente a sectores como el agrícola o el textil. Esta situación implica un desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra en los Estados miembros. Las soluciones ya no se encontraban en medidas coyunturales efectuadas por los Estados nacionales, sino que se toma conciencia de la necesidad de la coordinación para resolver los desequilibrios regionales y profesionales del mercado de trabajo comunitario.

El balance de estos casi seis años de funcionamiento del Fondo hasta la nueva reforma de 1977 es calificado por la doctrina como positivo<sup>251</sup>. Admitimos esta valoración en una perspectiva comparativa con el Fondo anterior, pero asumiendo las disfuncionalidades que siguen estando presentes en la estructura del FSE. Las ventajas de la reforma se centran principalmente en el carácter más flexible que durante estos años adquiere el Fondo desde varias perspectivas.

---

<sup>250</sup>En el Tratado de Bruselas de 1975 el Parlamento obtiene el poder de decisión presupuestaria compartido con el Consejo. El Parlamento tiene la última palabra sobre los gastos no obligatorios, puede rechazar el presupuesto y es el único que concede descargo. Véase COMISIÓN EUROPEA, *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988*, OPOCE, Bruselas, pp. 17-18.

<sup>251</sup> Véase J. J. RIBAS et al., *op. cit.*, 1980, pp. 516; J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986a, pp. 63.

En primer lugar, la ampliación de los destinatarios inmediatos de las ayudas, que ahora incluye a los organismos y entidades privados, va a dar mayores posibilidades de acción a este instrumento comunitario, que encontraba límites muy estrechos en el sector público. Se trata de una de las innovaciones más importantes del nuevo Fondo Social, ya que a partir de ahora puede intervenir igualmente en favor de acciones realizadas por organismos o entidades de derecho privado, siempre que los poderes públicos de los Estados miembros interesados garanticen el buen fin de las operaciones<sup>252</sup>. Por otro lado, se produce una ampliación muy considerable del campo de acción. Se pasa de una intervención limitada a la readaptación y reinstalación profesional, a cubrir un amplio espectro de intervenciones, que abarcan múltiples aspectos de la política de empleo como son la formación profesional y el desplazamiento de personas y trabajadores desfavorecidos.

Otro aspecto que otorgó una gran flexibilidad al Fondo es el referido al presupuesto. En esta etapa se produjo un incremento de los recursos del Fondo y se introduce la nueva posibilidad<sup>253</sup> de comprometer los gastos por un período superior a los dos años al ejercicio en curso.

Finalmente, la elección de los proyectos subvencionables se hace con criterios predominantemente comunitarios y no nacionales<sup>254</sup>, lo que implica el reconocimiento del FSE como una institución al servicio de la política comunitaria. Esta perspectiva “más comunitaria” se refleja en la importancia que proyecta a largo plazo para las intervenciones tipo A.

El funcionamiento del Fondo durante esta etapa va a presentar también aspectos negativos, presididos por la falta de respuesta a las expectativas proyectadas en él. El FSE continúa mostrando excesos de rigidez que van a dificultar su buen funcionamiento:

- Las ayudas del Fondo funcionan más como un reembolso de gastos, que como una ayuda promocional<sup>255</sup>. Esta disfunción se debe, principalmente, de nuevo, a las

---

<sup>252</sup> Artículo 8 del Reglamento 2396/71

<sup>253</sup> Artículo 9 de la Decisión del Consejo 71/66 del 1 de febrero de 1971.

<sup>254</sup> CENSIS, *op. cit.*, 1991, pp. 247.

<sup>255</sup> Véase J. J. RIBAS et al., *op. cit.*, 1980, pp. 516 y J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986a, pp. 63.

normas administrativas y financieras que lo regulan. A pesar de las innovaciones, en cuanto a la gestión administrativa y financiera -con la introducción del procedimiento presupuestario y la asignación a los Estados miembros del papel de intermediarios obligados en los procedimientos administrativos de gestión- las actuaciones siguen siendo demasiado rígidas para permitir que el Fondo se convierta en esta etapa en un verdadero instrumento de promoción del empleo.

- Las dificultades de solapamiento y zonas de coincidencia<sup>256</sup> entre las intervenciones tipo A y tipo B. La distinción entre estos dos tipos de intervenciones, las tipo A dirigidas a la compensación de desequilibrios de empleo de alcance comunitario (carácter no automático) y las tipo B que eran apoyo de determinadas acciones de empleo y formación profesional de los Estados miembros (carácter automático), no resultó muy fácil.

- La importancia de las operaciones tipo B, a las que estaba reservado al menos la mitad del presupuesto, frente a las de tipo A, que no representan más que una pequeña parte, pero a las que se reconocía explícitamente su importancia a largo plazo. La reforma que tiene lugar en 1977 no confirmará la presencia de este tipo de operaciones, ni tampoco en 1983, ya que entonces se abandona el criterio del alcance comunitario o nacional como criterio básico de estructuración y ordenación del Fondo Social Europeo.

- La lentitud en la tramitación de las ayudas debido a que su concesión estaba supeditada al coste real de la operación. La concesión de anticipos se hacía en función de la ejecución de la operación en causa, esto conllevaba un riguroso análisis de cada proyecto y su relación de gastos.

- Finalmente, la rápida extensión de las áreas de intervención unido a la escasez de los recursos financieros, calificado por Ribas como el problema esencial, provocó en pocos años dificultades imprevistas<sup>257</sup>. Este será uno de los principales problemas que seguirá presente como rémora en su funcionamiento hasta la actualidad.

La reforma analizada nace y se estructura con la intención de convertir al Fondo en un verdadero instrumento de la política social comunitaria. Los problemas

---

<sup>256</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 38.

<sup>257</sup> Véase CENSIS, *op. cit.*, 1991, pp. 247 y J. J. RIBAS et al., *op. cit.*, 1980, pp. 517.

que surgen durante estos años van a dificultar la realización práctica de este espíritu. A pesar del balance positivo que reconoce la doctrina, el Fondo Social no es más que una ayuda a la política de empleo de los Estados miembros. Los efectos de la crisis económica de 1973 en medio de esta segunda etapa, con el incremento de las cifras de paro en todos los Estados miembros de la comunidad obligan a una revisión que estaba ya dispuesta en esta reglamentación. Resultado de ello, la Comisión transmitió al Consejo el 24 de marzo de 1977, un nuevo dictamen sobre el artículo 126 del Tratado que va a dar lugar a la tercera etapa del Fondo Social Europeo.

### **III. Pequeñas reformas del Fondo en la Europa de los cambios (1977-1983)**

#### **a) Nueva reforma parcial del Fondo Social Europeo. Contexto de la reforma: Consejo Europeo de Bremen 1978**

En 1977 se produce una nueva reforma del Fondo Social, que aunque mucho menos profunda que las anteriores, merece un estudio separado y, por tanto, consideramos como la tercera etapa del Fondo Social Europeo. La normativa vigente por entonces -artículo 11 de la Decisión 71/66- establece que la misma debe ser reconsiderada a más tardar a los cinco años de su entrada en vigor. En base a dicho artículo el Consejo, en diciembre de 1977<sup>258</sup>, lleva cabo una nueva revisión del Fondo Social.

Algunos autores no califican a esta revisión como una nueva etapa del Fondo y engloban en la misma fase la reforma de 1972 y la de 1977<sup>259</sup>. El esquema que hemos elegido en este estudio es analizar la revisión de 1977 como una etapa diferenciada. Opinamos con Martín Valverde, que aunque “los cambios realizados en este año no alcanzaron la dimensión que tuvo la remodelación de 1971, o que

---

<sup>258</sup>Décision du Conseil 77/801, du 20 décembre, modifiant la décision 71/66 concernant la réforme du Fonds social européen (JOCE, L, n.º 337 du 27 du décembre du 1977).

<sup>259</sup> Véase J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1985; F. MANSO IÑIGUEZ, “La gestión del Fondo Social Europeo en el Estado Español”, en F. SALVADOR PÉREZ (coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1994, pp. 95-111.

había de tener la de 1983<sup>260</sup> se trata de una importante revisión de este instrumento financiero. La reforma ahora analizada afecta a todos los elementos normativos del Fondo y va a poner las bases de una nueva concepción del Fondo Social, que adquiere ahora un papel que profundiza cada vez más en el apoyo al desarrollo regional. La regulación normativa de esta reforma presenta una singularidad con respecto a las anteriores, que consiste en que la aprobación de la Decisión del Consejo 77/801, reguladora del funcionamiento Fondo Social, no implica una nueva redacción, sino que en su artículo primero incluye la anterior decisión, manteniendo vigente el texto de la regulación precedente que no sea expresamente modificado o suprimido. Esta “*modificación por superposición*”<sup>261</sup> va a tener como resultado el que se mantenga básicamente la estructura existente del Fondo.

El contexto en el que se desarrolla esta nueva fase del Fondo Social es el que por aquellos años se enfrentaba a la consecuencias de la segunda crisis económica que asola a Europa en el siglo XX y que tiene graves repercusiones en el empleo (2,4 millones en 1970, 5,5 en 1975, 8,7 en 1980, 16,4 en 1985). La crisis iniciada en 1973 genera una situación paradójica de inflación galopante y estancamiento económico, que rompe la trayectoria económica anterior. El incremento del número de parados en Europa hace más evidente que el papel del Fondo Social, como Fondo de empleo, es completamente insuficiente para solventar en alguna medida los problemas cada vez más acuciantes del mercado de trabajo europeo. La experiencia adquirida tras la puesta en marcha de la reforma de 1971 revelan a las autoridades comunitarias la necesidad de adaptar los mecanismos del Fondo a la nueva situación. La Comisión somete entonces al Consejo una serie de proposiciones de reforma que son aprobadas por los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de los Estados miembros en octubre de 1977. El objetivo principal de los cambios es que los créditos del

---

<sup>260</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 40.

<sup>261</sup> Esta técnica de regulación elegida en los cambios normativos de esta nueva etapa del Fondo Social Europeo es una las característica que singularizan al Derecho comunitario europeo, la utilización del método de la “*modificación por superposición*”. Los cambios en la Comunidad no se operan replanteando el marco general y rescribiendo los preceptos que lo regulan, sino insertando en el viejo marco preceptos e instituciones nuevas que lo trastocan e imponen su general reconsideración. Esto es especialmente evidente en la rama social.

Fondo Social se reserven prioritariamente a las regiones más necesitadas. Por otro lado, como veremos, en esta tercera etapa se incluye como posibles beneficiarios del Fondo a los trabajadores por cuenta propia, que hasta ahora sólo podían ser beneficiarios de una manera excepcional. Estos cambios, coincidieron, como señala Martín Valverde, “seguramente no por casualidad, con la inversión de la tendencia a la salarización de la población activa que ha producido la crisis económica desencadenada en 1973”<sup>262</sup>. En los años setenta las sociedades europeas eran sociedades salariales construidas social y políticamente en torno a la institución del empleo asalariado<sup>263</sup>. Los países europeos presentaban un predominio del empleo asalariado muy por encima del empleo por cuenta propia, aunque con diferencias entre los distintos Estados, Francia superaba el 85% de asalarización frente a Italia y España que no superaban el 70%. La expansión Estado de Bienestar había desarrollado un amplio sistema de protección de los trabajadores y una regulación de las condiciones de empleo. En estos momentos de crisis y cambios en el mercado de trabajo, cuando las políticas sociales se hacen más necesarias, la respuesta social de Europa es un Fondo que se va quedando claramente desfasado y que evidencia los déficits sociales existentes en el marco de la política comunitaria. El contexto político de la economías nacionales europeas no era el más adecuado para el desarrollo de medidas de política social. Las propuestas de solución a esta crisis irán dirigidas hacia la eliminación de las causas. Desde la perspectiva neoliberal, en relación con el Estado, se propusieron un Estado débil en los gastos sociales y en la intervención económica. Así, a partir de mediados de los setenta comienza a cuestionarse el modelo de Estado de Bienestar que tan arduamente empezó a construirse durante el siglo XIX<sup>264</sup>. La crisis del petróleo de 1973 va a demostrar que el intervencionismo estatal y las políticas keynesianas no han sido capaces de evitar una nueva recesión.

---

<sup>262</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 40.

<sup>263</sup> C. PRIETO, *op. cit.*, 1999, pp. 18.

<sup>264</sup> Sobre la teoría política contemporánea en torno al Estado de Bienestar véase entre otros F. J. CONTRERAS PELÁEZ, *op. cit.*, 1996; R. MU OZ DEL BUSTILLO (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1989; A. OJEDA MARÍN, *Estado social y crisis económica*, Madrid, Complutense, 1996; J. MARTÍNEZ DE PISÓN, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Tecnos, Madrid, 1998; CASILDA BÉJAR, R. y TORTOSA, J.: *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Tecnos, Madrid, 1996; M. GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1998.

Son los inicios de la llamada “crisis del Estado de bienestar” y la confirmación para muchos de que el modelo de crecimiento económico iniciado tras la segunda Guerra Mundial está agotado. La producción industrial europea no es capaz de absorber las peticiones de empleo de las masas de trabajadores.

La política social comunitaria, que apenas estaba en ciernes en el contexto de la Europa económica, seguirá otros derroteros. Como hemos visto en el marco teórico, se produce a partir de entonces un desfase entre la importancia que tiene la política social y los gastos sociales en los diferentes países miembros y el papel que representa la Política Social comunitaria, que partía de una clara posición deficitaria. La crisis del Estado de Bienestar en las perspectivas nacionales languidece paralelamente al desarrollo -aunque tímido- de una política social en la perspectiva europea. De tal manera, que si durante estos primeros años las cifras positivas del crecimiento económico en Europa disfrazaron el déficit estructural que producía la casi ausencia de una política social<sup>265</sup>, a partir de la crisis económica de 1973, cuando los efectos del aumento del paro forzoso comienzan a ser perceptibles, empiezan a mostrarse las contradicciones e insuficiencias de una Europa que se había asentado bajo el principio de que el progreso económico, previsible resultado del mercado común, sería la mejor política social. En este contexto se aprueba el primer Programa de Acción Social en enero de 1974<sup>266</sup>. Este primer Programa, como afirma Pardellas se encuentra “impregnado del paradigma del Welfare State”<sup>267</sup> y supondrá un cambio en las perspectivas sociales comunitarias, adoptando el Consejo una posición más activa en el terreno social. Además, frente a los cambios y desequilibrios estructurales de la Comunidad se señala la importancia de prever los medios necesarios reforzando en particular la función del Fondo Social Europeo.

---

<sup>265</sup> G. RODRÍGUEZ CABRERO, “Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, 1997, pp. 13.

<sup>266</sup> Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974 relativa a un programa de acción social (JOCE, C, n.º 13, 12 de febrero de 1974, p. 1).

<sup>267</sup> L. DOMÍNGUEZ CASTRO, “Un sonho feito lenta e problemática realidade: historia da construcción europea” en X. PARDELLAS, *op. cit.*, 1999, pp. 38.

En el Consejo Europeo de Bremen de 1978<sup>268</sup> se constata la situación insatisfactoria en la que se encuentra no sólo la Comunidad Europea, sino la economía mundial fruto de los desequilibrios provocados por la crisis de 1973. La necesidad de reducir el paro en Europa obliga a que todos los Estados miembros tomen a este efecto las medidas necesarias en función de su margen de maniobra económica. Se confirma entonces la opinión del Consejo europeo según la cual un objetivo decisivo y necesario de la Comunidad es mejorar la situación del empleo. Por tanto, si hasta el momento el Fondo se limitaba a favorecer la formación profesional y la movilidad geográfica, ahora, por primera vez, se introduce la posibilidad de contribuir directamente a la creación de empleos con ayuda de los recursos del Fondo<sup>269</sup>. En esta nueva posibilidad se encuadra, un nuevo tipo de ayuda para la creación de trabajo, aplicable desde 1979, en favor de los jóvenes<sup>270</sup>.

En 1976, la mayor parte de los Estados miembros empiezan a mostrar una prioridad absoluta en las medidas que se dirigen a combatir el desempleo juvenil. Esta nueva perspectiva conlleva el desarrollo de numerosos programas de formación y la introducción de nuevas acciones en previsión de la llegada al mercado de trabajo de nuevas remesas que venían a engrosar las cifras de paro. Además, se le atribuye una importancia especial a los proyectos destinados a reducir el desempleo de la mujer. Desde 1978 el Fondo Social ha financiado intervenciones específicamente dirigidas a las mujeres. La Comisión es consciente que los instrumentos jurídicos no pueden resolver por sí solos los problemas de empleo de las mujeres<sup>271</sup>. Es por esto, que atribuye una gran importancia a las acciones susceptibles de contribuir a la búsqueda de soluciones, pero también a cambiar las mentalidades. A partir de esta

---

<sup>268</sup> Conseil Européen des 6/7 juillet 1978 à Bremen. DOC/78/2, de 7 de julio de 1978. En las conclusiones se analizaron los siguientes apartados: Situación económica y social; Política económica; Política monetaria; Empleo; Energía; Conferencia con los agentes sociales; Energía; Mercado Común; Comercio mundial; Política estructural (Agricultura en las regiones mediterráneas; Relaciones con los países en vías de desarrollo); Contaminación marina; Oriente Próximo; África.

<sup>269</sup> CENSIS, *op. cit.*, 1991, pp. 247.

<sup>270</sup> Véase Reglamento del Consejo 3039/78, de 18 de diciembre (JOCE, L, n.º 361 de 23 de diciembre de 1978).

<sup>271</sup> En 1981 la Comisión aprueba el programa de acción (1982-1985) de la Comunidad sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres proporcionando una visión de la identificación que se había hecho a nivel comunitario de los problemas más urgentes. En la elaboración del programa influyeron las experiencias piloto del FSE para las mujeres.



reforma el FSE interviene de una manera más incisiva en favor de la igualdad de oportunidades y a favor de una política para la promoción profesional y social de las mujeres<sup>272</sup>.

## **b) Modificaciones introducidas**

### **b.1. Beneficiarios: asalariados y no asalariados**

La novedad más importante que se produce en esta nueva etapa, en relación a los beneficiarios, es la ampliación del ámbito de los posibles destinatarios de las ayudas concedidas por el Fondo. A partir de ahora, ya no se circunscribe exclusivamente a trabajadores por cuenta ajena, sino que abarca de modo genérico a quienes ejercen actividades no asalariadas. Los requisitos para ser beneficiario del Fondo están contemplados en el artículo 1º apartado 2 de la Decisión 77/801:

*“Las ayudas del fondo pueden ser acordadas en favor de personas que pertenecen a la población activa y que son llamadas a ejercer una actividad asalariada o no asalariada”.*

El perfil del beneficiario se condiciona, por tanto, a su pertenencia a la población activa y al ejercicio de una actividad sea o no asalariada. Por un lado, se mantiene el concepto de “población activa” introducido en la etapa anterior. Recordemos que en el primer período de funcionamiento del Fondo Social ser desempleado era condición para ser beneficiario. Por otro lado, se incorpora ahora la posibilidad de ser beneficiarios a los trabajadores por cuenta ajena que, solamente de una manera excepcional, estaban ya contemplados en la etapa anterior.

Esta ampliación como beneficiarios a los trabajadores por cuenta propia supone, en opinión de la doctrina especializada, que la Comunidad sustituye una

---

<sup>272</sup> Véase el análisis realizado por A. M. DE MOHR y C. SPECHT, “Le concours du FSE aux politiques d’égalité des chances en faveur de la promotion professionnelle et sociale des femmes”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 100.

estrecha política de protección del mercado de trabajo por una más amplia política de protección global de la fuerza de trabajo o de los recursos humanos<sup>273</sup>.

## **b.2. Campos de intervención: mantenimiento de la distinción de intervenciones tipo A y B**

Un aspecto trascendental que empieza a desarrollarse en esta etapa es la adaptación de las operaciones financiadas por el Fondo Social a la política regional comunitaria. El interés que comienza a manifestarse en el escenario europeo hacia el desarrollo regional es reflejo de la atención creciente a las diferencias regionales existentes en una Comunidad ya de nueve Estados miembros, que había llevado a la creación en 1975 del principal instrumento de la política regional comunitaria, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>274</sup>. Al mismo tiempo se crea un órgano clave con la función de coordinación y programación regional: el Comité de Política regional<sup>275</sup>, con vistas a contribuir a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros. La atención hacia la política regional es, por tanto, una respuesta a los efectos ya perceptibles, y no siempre positivos, que la integración económica podía tener en las distintas regiones de los Estados miembros<sup>276</sup>.

Una cuestión difícil de resolver ahora es precisamente que criterios se utilizarán para delimitar las zonas geográficas a las cuáles irá la ayuda del FSE. El debate de fondo versa en la tensión entre los intereses comunitarios y los

---

<sup>273</sup> Véase en A. MONTOYA et al., *op.cit.*, 1988, pp. 101; A. MONTOYA et al., *op. cit.*, 1994, pp. 159; A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 40.

<sup>274</sup> El FEDER es el fondo principal dentro del conjunto de los fondos estructurales. Tres razones principales se alegan para la creación de este fondo: el incremento de los desequilibrios regionales, la ampliación de la CEE (con países menos homogéneos) y la postura de ciertos países -Reino Unido- de obtener compensaciones a su aportación en la Comunidad.

<sup>275</sup> El Comité de Política Regional es un órgano de carácter consultivo, cada Estado cuenta con dos representantes. Se trata de un órgano de carácter estatal, estando las regiones ausentes de dicho Comité.

<sup>276</sup> R. MUÑOZ y R. BONETE, *op. cit.*, 2000, pp. 154.

nacionales<sup>277</sup>. La Comisión decide inspirarse en los criterios seguidos en materia de política regional, utilizados en las ayudas FEDER, pero debido a que la gravedad y los desequilibrios de desempleo no coincidían con estas zonas de referencia, la Comisión establece una jerarquía y aparecen así las *zonas superprioritarias* o de *prioridad absoluta*<sup>278</sup>, que son un antecedente de las actuales regiones del *Objetivo 1*.

Por tanto, en este nuevo período el Fondo Social adquiere un papel cada vez mayor de apoyo al desarrollo regional. Aunque se mantiene la división de la etapa anterior entre las intervenciones de política de empleo comunitaria (*tipo A*) e intervenciones de apoyo de las políticas de empleo de los Estados miembros (*tipo B*), estas últimas van experimentar importantes modificaciones, produciéndose un reajuste de porcentajes de participación y de cuotas presupuestarias:

1) Respecto a las llamadas intervenciones *tipo A*, que recordemos respondían a la necesidad de compensación de los desequilibrios de empleo de alcance comunitario, se mantiene intacta la estructura anterior. Estas intervenciones eran una respuesta a los problemas de empleo que podían ser consecuencia de la adopción de medidas específicas en el marco de las políticas comunitarias o para poder realizar los objetivos comunitarios y, por otro lado, el Fondo también podía intervenir cuando fuese necesaria una acción común específica para mejorar el equilibrio en la oferta y la demanda de mano de obra dentro de la Comunidad. Se trataba de intervenciones de carácter “*no automático*”, ya que necesitaban la previa “*decisión específica*” del Consejo.

En relación a este tipo de ayudas el principal cambio en relación a la utilización de esta regulación es el referido a la ampliación en favor de la colocación de los jóvenes desempleados menores de 25 años. En este ámbito se incluyen unos programas especiales que prevén dos tipos de ayudas: las subvenciones a las

---

<sup>277</sup> Véase F. VANDAMME, “Le Fonds social européen révisé et la lutte contre le chômage dans la Communauté européenne”, en *Revue internationale du travail*, vol. 133, n.º 2, marzo-abril, 1984, pp. 183-198.

<sup>278</sup> Son entonces consideradas zonas de prioridad absoluta el Mezzogiorno italiano, Irlanda, Irlanda del Norte, Grecia, Groenlandia y los departamentos franceses de ultramar.

empresas que contraten jóvenes bien para proporcionar una experiencia de contenido profesional o bien para su incorporación a un trabajo estable y, por otro lado, las ayudas de promoción del empleo de jóvenes en proyectos que satisfagan las necesidades colectivas de interés general<sup>279</sup>.

Al mismo tiempo, se van a incrementar las categorías elegibles del artículo 4, que a partir de 1977 pasa a incluir:

a) Trabajadores migrantes y sus familias<sup>280</sup>. La Comisión, ante el desequilibrio de empleo constatado en el seno de la Comunidad, responde con una acción comunitaria específica en favor de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias.

b) Otro colectivo con especiales dificultades en el empleo al que el Fondo va a extender su ayuda son las mujeres de más de 25 años<sup>281</sup>, las otras entraban en la categoría de jóvenes. Las mujeres, representan entonces más del 36% de la población activa y más del 45% del paro, lo que justifica suficientemente la necesidad de intervención del Fondo. Son susceptibles de beneficiarse de la ayuda del Fondo las operaciones dirigidas a promover el empleo de las mujeres de más de 25 años sin cualificación profesional o que tengan una cualificación profesional insuficiente y cuya inserción o reinserción en la vida profesional se revele particularmente difícil.

Los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Roma el 25 y 26 de marzo de 1977 ven la necesidad de iniciar una acción dirigida a resolver ciertos problemas propios del mercado de trabajo, especialmente en lo que concierne a la formación y el empleo de las mujeres, como uno de los colectivos más afectados por el problema del desempleo. La Comisión comienza entonces una acción de sensibilización y de información con los Estados miembros, con el fin de mostrar las nuevas posibilidades ofrecidas por el FSE de promover las demandas de ayuda específicamente destinadas a las mujeres.

---

<sup>279</sup> Artículo 1º, Reglamento del Consejo 3039/78, de 18 de diciembre de 1978 (JOCE, L, nº 361, de 23 de diciembre de 1978, pp. 3).

<sup>280</sup> Council Decision 77/804 of 20 December, on action by the European Social Fund for migrant workers (OJ, L, n.º 337, 27 of December 1977, pp. 12).

<sup>281</sup> Decision du Conseil 77/804, du 20 décembre, vise les femmes de plus de 25 ans touchées par les difficultés d'emploi (JOCE, L 337, de 27 décembre du 1977, pp. 14).

c) En tercer lugar los jóvenes desempleados -menores de 25- en busca del primer empleo. Los jóvenes constituyen otro de los colectivos más afectados por las cifras de paro. En 1979, cuando la tasa media de paro en la Comunidad era del 5,6%, la tasa de paro juvenil duplica este porcentaje situándose en el 11%. Como afirma Le Morvan el axioma, al que hacía tiempo dirigía sus esfuerzos la Comisión, “buena formación = empleo” no resiste los resultados de los índices de paro<sup>282</sup>. De tal manera que la Comisión acuerda la concesión de ayudas directas a los empleadores que creen empleo para jóvenes. Se trata de un importante giro en los principios del Fondo Social que anticipa la vocación del Fondo de situar a los jóvenes como uno de los sectores privilegiados de sus acciones.

2) En relación, con las intervenciones *tipo B*, el Fondo puede intervenir en favor de las operaciones realizadas por los Estados miembros en el marco de su política de mercado de trabajo y que se dirijan a:

a) resolver los problemas que suceden en las regiones cuyo retraso o declive de las actividades principales conlleve un desequilibrio grave y prolongado del mercado de trabajo;

b) facilitar la adaptación a las exigencias del progreso técnico de ramas de actividad económica en las cuales este progreso conlleve modificaciones importantes de los efectivos y de los conocimientos profesionales;

c) empresas afectadas por modificaciones importantes de las condiciones de producción o de venta y que se encuentren forzadas a cesar, reducir o transformar su actividad de una manera definitiva;

d) la inserción o reinserción de los discapacitados en las actividades económicas; las ayudas a discapacitados, que habían sido incluidas en la etapa anterior en estas intervenciones tipo B, se adoptaron en virtud de una decisión específica a título del artículo 4; este dualismo fue eliminado en la revisión de 1977, en la que se suprime la decisión específica y se conserva la intervención en favor de los discapacitados en función del artículo 5.

---

<sup>282</sup> Véase en I. LE MORVAN, *op. cit.*, 1981, pp. XII.

Las intervenciones *tipo B* siguen presentando también el mismo perfil que en la etapa anterior. El Fondo puede intervenir en favor de las regiones menos desarrolladas, sectores de la economía y grupos de empresas que han sufrido reestructuraciones debido al cambio tecnológico. La novedad es la inclusión de la operaciones en favor de los minusválidos entre estas intervenciones automáticas. Se refuerza así la política de la Comisión hacia la inserción o reinserción en el mercado de trabajo de aquellas personas que por falta de formación no habían tenido otra posibilidad que recibir una pensión de invalidez sin participar en la vida activa.

Se mantienen las experiencias piloto nacidas en la etapa anterior con el fin de promover la innovación de los campos que son objeto de las ayudas. El aspecto novedoso está en los criterios de selección de los proyectos, que valoran conjuntamente la calidad y la correspondencia con los objetivos y la política del Fondo. A partir de 1976, teniendo en cuenta la situación económica, la tendencia de la Comisión es privilegiar las experiencias piloto por encima de los estudios y reconocer la prioridad a las acciones que presenten más posibilidades de conseguir a corto plazo un progreso o una expansión del empleo. Las informaciones de las que dispone la Comisión mostraban que, entre las experiencias piloto destinadas a mejorar la eficacia de funcionamiento del Fondo, al menos un tercio había tenido influencia práctica sobre la presentación de las demandas de ayuda posteriores en los diversos campos de intervención. Durante los años 1975 a 1978 se van a llevar a cabo diversos proyectos y estudios piloto dirigidos exclusivamente a los particulares problemas del empleo femenino<sup>283</sup>.

### **c) Financiación**

El aspecto financiero va a ser al ámbito donde se van a reflejar las modificaciones fundamentales de esta etapa. Las modificaciones más importantes se van a centrar en el reajuste de la distribución de los créditos presupuestarios, que a partir de ahora se articula en torno a una apuesta por el desarrollo regional. El

---

<sup>283</sup>A. M. DE MOHR y C. SPECHT, *op. cit.*, 1991, pp. 100.

Consejo, por un lado, adopta un reglamento<sup>284</sup> que aplica una tasa de intervención más alta -pasando del 50 al 55%- a Groenlandia, las secciones extranjeras francesas, Irlanda, Irlanda del Norte y el Mezzogiorno Italiano. Por otro, decide que los medios a disposición del Fondo deben ser utilizados con mayor eficacia, “permitiendo su intervención solamente en las zonas y regiones de la Comunidad más necesitadas”<sup>285</sup>. Esta nueva actuación es el reflejo de la atención por parte de la Comunidad a los problemas regionales y la priorización, por tanto, de las ayudas del Fondo a las regiones menos favorecidas a lo largo de los últimos años.

El reparto de los créditos del Fondo sigue por tanto sin hacerse de una forma igualitaria entre los tipos de intervención previstos. En la período anterior el 50% de los créditos se reservaba a las regiones menos desarrolladas, sectores de la economía y grupos de empresas que habían sufrido reestructuraciones debido al cambio tecnológico y para la rehabilitación de personas con especiales dificultades. A partir de ahora, se precisa más esta previsión y este porcentaje se destina de forma exclusiva en favor de las regiones menos desarrolladas. Esta nueva concepción implica la adecuación de la actuación del FSE a la incipiente política regional que se implantaba en la Comunidad por aquellas fechas.

Finalmente, queda patente que las perspectivas planteadas de que a largo plazo la mayor parte del presupuesto debía estar reservado a la intervenciones apuntadas en el artículo 4 (*tipo A*) de la política de empleo específica de la CEE no se había cumplido. “Se confirmaba y robustecía el carácter del Fondo como instrumento de apoyo a las acciones realizadas por los Estados miembros en el ámbito de sus respectivas políticas de empleo”<sup>286</sup>. A pesar de ello, en esta nueva regulación se mantiene de nuevo esta previsión normativa, aunque como veremos la evolución posterior ha seguido confirmando esta apuesta en la regulación del Fondo por las políticas de empleo de los Estados.

---

<sup>284</sup>Council Regulation 2895/77, of 20 December, concerning operations qualifying for a higher rate of intervention by European Social Fund (JOCE, L, n.º 337, 27 of december 1977, pp. 7).

<sup>285</sup>CENSIS, *op. cit.*, 1991, pp. 247.

<sup>286</sup> J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987b, pp. 250.

### **e) Resultados y valoración crítica**

La reforma de 1977 no va a modificar el funcionamiento del Fondo de una manera profunda, como así lo han hecho el resto de las revisiones que han ido construyendo la estructura de este instrumento financiero. Podemos afirmar que durante esta etapa son dos los sectores prioritarios de intervención: los jóvenes y las regiones, que se corresponden con los dos ámbitos claves del artículo 4 (acompañamiento de política comunitarias, prioritariamente en el marco de la formación de los jóvenes) y del artículo 5 (ayudas estructurales en favor de las regiones). Destacamos también el papel del FSE en la promoción y formación del empleo femenino, sector en el que el volumen de peticiones presentadas pasó de 10,7 a 118 millones de Ecus para el período 1978-1983, sin olvidarnos que esta progresión fue siempre superior al aumento de los recursos disponibles.

La actuación del Fondo, como rémora constante, sigue condicionada por la situación presupuestaria que se caracteriza en este período por un número de demandas de ayudas elegibles más de cinco veces superior a la dotación presupuestaria. Los programas presentados al Fondo reflejan dos preocupaciones prioritarias por parte de las autoridades nacionales en materia de formación y empleo. Por una parte la necesidad inmediata de aumentar el número de plazas disponibles en los centros de formación. Por otra, la preocupación por llevar a cabo una fórmula que permita resolver los problemas del paso de la escuela a la vida activa.

La escasez presupuestaria ante el problema del desempleo que se había incrementado a lo largo de los últimos años, obliga a una necesaria selección de las demandas. Establecidas las orientaciones, la Comisión se encarga esencialmente, después de consultar al Comité del Fondo, de favorecer las iniciativas que se dirijan a afrontar los problemas del desempleo, poniendo también el acento en su vocación promocional. Las consideraciones de orden presupuestario han impuesto una nueva distinción entre las operaciones que presentan un interés cualitativo a largo plazo y aquéllas que tienen por objeto esencial resolver el problema cuantitativo, consistente



en proporcionar a los desempleados, principalmente los jóvenes, los medios de formación.

Por otro lado, la perspectiva de desarrollo regional, que se efectúa en esta tercera fase, va a tener una influencia decisiva en la evolución del Fondo, consolidándose de manera definitiva en la siguiente reforma.

En términos generales, los Estados miembros más beneficiados de las ayudas fueron Italia y el Reino Unido. El 46 por ciento de los recursos en 1982 se atribuyen a Italia, en virtud del artículo 5 y el 11 por ciento, en coordinación con el artículo 4. El Reino Unido se beneficia de casi el 40 por ciento de las ayudas en función del artículo 4 y del 20 por ciento que se corresponden con el artículo 5. En relación con las subvenciones acordadas por el FSE para proyectos relativos a mujeres la cantidad invertida es mínima (27,2 millones de ECUS). En relación a las solicitudes presentadas, como en años anteriores, el país que introduce el mayor número de demandas (cerca del 90 por ciento) es Alemania. Es, por tanto, este país el que obtiene la mayor parte del presupuesto (57,5 por ciento). Francia ha sido beneficiada con un 23,2 por ciento, Italia 7,6 por ciento, Reino Unido 5,1 por ciento, Irlanda 2 por ciento, Bélgica, Grecia y Países Bajos 1,7 por ciento cada uno. La Comisión acordó priorizar los proyectos que motivaban el acceso de las mujeres a empleos o actividades tradicionalmente reservadas a los hombres así como a los campos de actividades que ofrecen nuevas posibilidades de empleo. Una segunda prioridad (5,25 millones de ECUS) se dirigió a la formación de las mujeres hacia responsabilidades más elevadas en los empleos de predominio femenino. La mayor parte de proyectos -en Francia, Italia y Reino Unido- dirigían la formación hacia el campo de las nuevas tecnologías, principalmente la informática y la electrónica. En 1982, 14.000 mujeres fueron beneficiadas de ciclos de formación y 13.400 los realizaron en sectores no tradicionales. Por otro lado, 35.000 mujeres menores de 25 años se benefician de la ayuda del Fondo en la sección de jóvenes del Fondo. Es necesario recordar que las mujeres eran entonces una población cercana a los treinta millones y constituían cerca de la mitad de los parados registrados<sup>287</sup>.

---

<sup>287</sup> E. VOGEL-POLSKY, "Les besoins sociaux nouveaux analyse a partir de la situation des groupes cibles le cas des femmes", en J. VANDAMME (dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, París, 1984, pp. 55-68.

Las principales novedades introducidas en este período son, en primer lugar y como aspecto más destacable, fruto de la perspectiva de desarrollo regional manifestada por la Comunidad, el cambio que implica el incremento de la dotación económica destinada a financiar el desarrollo de las regiones menos favorecidas, mediante actuaciones del Fondo incluidas entre las del tipo “B”. Como ya hemos visto, esto supone, incidentalmente, un incumplimiento de las previsiones en ella establecidas en cuanto al trasvase progresivo de dotaciones económicas de las acciones “B” a las tipo “A”.

Fruto de esta revisión podemos hablar también de una mayor racionalidad en la actuación administrativa del Fondo. En primer lugar, el fraccionamiento de los pagos del Fondo en tres momentos, correspondientes al comienzo de la operación, a la mitad y a su finalización. Por otro lado, la posibilidad de plazos en la tramitación de solicitudes de financiación (establecimiento del sistema de dos anticipos del 30 por 100) y la presentación de éstas por los Estados miembros en grupos de sectores de intervención “lo que hacía posible una más ajustada programación de la actividad del fondo”<sup>288</sup>. Finalmente, el establecimiento de coste unitario para las ayudas a la contratación.

Otra novedad introducida en la reforma de 1977 es la inclusión de las operaciones en favor de minusválidos entre las automáticas. En junio de 1974 el Consejo había establecido el primer programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos<sup>289</sup> con el fin de que puedan llevar una vida norma independiente y plenamente integrada en la sociedad. En este primer Programa de Acción comunitaria se define al minusválido como “la persona cuya minusvalía (o la amenaza de minusvalía) está reconocida por la autoridad designada a este efecto, en vistas a su readaptación”. El programa está dirigido, por tanto, a

---

<sup>288</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 41.

<sup>289</sup> Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974 relativa al establecimiento del primer programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos (JOCE, C, n.º 80 de 9 de julio de 1974, pp. 30).

todos los minusválidos, en tanto que sean capaces, en potencia, de ocupar un empleo de trabajador asalariado o de trabajador autónomo, en condiciones de no protección.

Finalmente, entre las principales dificultades que surgen, de nuevo se encuentran las relacionadas con la escasez del presupuesto comunitario, para afrontar las cifras de desempleo que se habían disparado en los últimos años. Situación que obliga a la Comisión a reexaminar la gestión presupuestaria en su lucha contra el desempleo reduciendo los importes de las operaciones para poder adaptar los recursos a las demandas. Esta circunstancia conduce, como afirma Hatt, a que el Fondo adopte una “actitud defensiva en materia de lucha contra el paro, cuando había estado concebido como un instrumento que debía acompañar los problemas de empleo”<sup>290</sup>.

El problema presupuestario, las dificultades de gestión, el retraso de los pagos y el deseo de que el Fondo haga frente a la realidad de un alto nivel de paro, motivan la reforma de 1983 que tratará de concentrar los escasos recursos en la capa social más afectada por el paro: los jóvenes menores de veinticinco años, manteniendo, al propio tiempo, una reserva presupuestaria importante para las zonas de la comunidad menos desarrolladas. La revisión de la normativa por el Consejo estaba prevista a más tardar el 31 de diciembre de 1982.

---

<sup>290</sup> P. HATT, *op. cit.*, 1991, pp. 87.

#### **IV. Tercera profunda reforma del Fondo (1983-1989)**

##### **a) El cuarto Fondo en un contexto europeo de grandes cambios**

La cuarta etapa del Fondo Social Europeo constituye una profunda modificación de su estructura cuyo eje normativo fundamental es la Decisión del Consejo de 17 de octubre de 1983<sup>291</sup>. La nueva configuración va a desarrollar sus efectos en un contexto europeo de grandes cambios. En 1986 se produce una nueva ampliación de la Comunidad Europea con la incorporación de dos nuevos Estados, lo que nos sitúa en la Europa de *los Doce*. En ese mismo año entra en vigor el Acta Única Europea, la más importante reforma del Tratado de la CEE desde su aprobación en 1951. Estas modificaciones, que van a afectar a la configuración y funcionamiento de la Comunidad, se producen bajo los efectos de la crisis económica que continúan afectando sobre todo al mercado de trabajo.

El contexto comunitario, en lo que a la política social se refiere, está condicionado por la utilización de la regla de la unanimidad en el funcionamiento institucional. Destaca durante estos años el papel desempeñado por el Reino Unido, tras la victoria del partido conservador británico en el año 1979<sup>292</sup>, que fomenta una política social conservadora definida por la no intervención del Estado en lo social<sup>293</sup>. Esta va a ser la principal razón del bloqueo de numerosas propuestas de directivas, que va a hacer muy difícil promocionar la política social comunitaria.

En noviembre de 1981 el *Memorándum del gobierno francés sobre la reactivación europea* va a formular el concepto del "*Espacio Social Europeo*" que va a ser un intento de reactivación de la política social europea. En 1984, en base al Memorándum en el Consejo de Fointenebleau se aprueban unas Conclusiones sobre

---

<sup>291</sup>Decisión del Consejo 83/516, de 17 de Octubre de 1983, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 289, de 17 de octubre de 1983).

<sup>292</sup>Margaret Thatcher a la cabeza del Partido Conservador va ocupar el cargo de primer ministro de Gran Bretaña desde 1979, siendo reeligida con amplia victoria en las elecciones generales de junio de 1983 y en las elecciones de junio de 1987. Manteniéndose se el cargo durante tres mandatos consecutivos dimitirá en 1990.

<sup>293</sup> Véase K. MASSON, "La postura del Reino Unido", en F. SALVADOR PÉREZ (coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1994, pp. 79-95. D. HAMON y I. S. KELLER, *op. cit.*, 1997, pp. 307- 318.

un nuevo Programa de Acción Social comunitario a medio plazo<sup>294</sup>. En este programa se afirma la necesidad de una política social eficaz como soporte necesario de la política económica y la definen en tres grandes apartados: en primer lugar, empleo, aspectos sociales de las nuevas tecnologías y formación; en segundo lugar, protección social y evolución demográfica; y finalmente, diálogo social europeo.

Lo que subyace en este contexto es resultado de la desconfianza en las virtudes del funcionamiento del mercado como mera solución a los problemas sociales. Las cifras de paro adquieren en estos años proporciones muy graves. El número total de parados sigue aumentando en Europa, pasando de 6 millones en 1979 a 12 millones de personas en 1983. La dimensión más preocupante de estas cifras, la mantiene, sin duda, el paro juvenil: los menores de 25 años representan en este año, 1983, más del 40 por ciento de los parados y en la mayor parte de los Estados comunitarios, la tasa de paro juvenil se sitúa entre el 25 y 35 por ciento.

Las conversaciones que preceden a la decisión del Consejo de 17 de octubre, que regula esta nueva etapa del Fondo Social, en lo que se ha venido llamando “tercer fondo social”<sup>295</sup>, se plantean en torno al debate “*aide structurelle*” o “*conjuncturelle*”. Como afirma Philippe Hatt, la alternativa en la configuración del nuevo Fondo ahora es la siguiente: o bien desarrollar una ayuda coyuntural consistente en intervenir prioritariamente contra los problemas causados por la crisis, o bien fijar una actuación a más largo plazo que resolviera primero los problemas estructurales de las regiones menos desarrolladas. Es decir, la filosofía del Fondo se debate entre una solución coyuntural, consistente en orientar las ayudas hacia los jóvenes parados de larga duración o una solución destinada a resolver los problemas estructurales, dirigiendo las ayudas del Fondo hacia las regiones menos favorecidas<sup>296</sup>. La respuesta de la nueva reglamentación del Fondo no va a ser a

---

<sup>294</sup>El ordenamiento jurídico respecto a esta reforma del Fondo social europeo ha sido compilado por Alonso Soto, Colina Robledo y Domínguez Garrido en F. ALONSO et al. (comp.), *Política Social de la Comunidad Europea, Vol. 2. El ordenamiento jurídico social. T.I.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989: 671-746. Todas las referencias a la legislación comunitaria de este capítulo se pueden encontrar en su texto íntegro en dicha compilación.

<sup>295</sup>Debido a que las modificaciones realizadas en la tercera etapa no supusieron una reforma fundamental de este instrumento, la reforma de 1977 es considerada por muchos autores dentro de la segunda etapa del fondo o lo que es lo mismo, considerada dentro del llamado “segundo fondo social”.

<sup>296</sup>P. HATT, *op. cit.*, 1991, pp. 89.

decidirse en exclusiva por ninguna de las dos alternativas, si no que, como vamos a ver, es una combinación de ambas.

## **b) Nueva configuración e instrumentos normativos**

La tercera gran reforma<sup>297</sup> del Fondo Social Europeo no consiste en una simple modificación, se trata de una sustitución completa de la normativa vigente<sup>298</sup>. El Preámbulo de la Decisión del Consejo 83/516 impone en esta nueva etapa la misión al Fondo de “llegar a ser un instrumento más activo al servicio de una política de promoción del empleo” y “desplegar un gran esfuerzo para el desarrollo del empleo”. Las dificultades de gestión, el retraso de los pagos y el empeoramiento de la situación de desempleo, sobre todo de las personas jóvenes, van a tener una influencia capital en esta nueva revisión. El desempleo, que se mantiene en unos niveles elevados, obliga a un necesario mayor rigor en el uso de los medios y, sobre todo, a una administración más eficaz del Fondo.

En 1982 la Comisión informa al Consejo que la estructura del Fondo Social se ha mostrado demasiado rígida y complicada para cubrir las necesidades cambiantes y propone un nuevo esquema que se concentre en la lucha del desempleo juvenil. El objetivo de la Comisión es “mantener el apoyo a la garantía de formación para todas las personas jóvenes y promover una respuesta dinámica al problema del paro juvenil”<sup>299</sup>. Tras los dictámenes del Parlamento Europeo y el Comité

---

<sup>297</sup> Decisión del Consejo 83/516, de 17 de Octubre de 1983, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 289, de 17 de octubre de 1983) y Reglamento del Consejo 2950/83, de la misma fecha, que la desarrolla (DOCE L, n.º 289, de 22 de octubre de 1983).

<sup>298</sup> Esta tercera etapa ha sido estudiada en detalle por dos autores a los que se hará referencia a lo largo del capítulo, entre los que destacamos a: Martín Valverde, que realiza un estudio de la estructura y el funcionamiento del Fondo Social Europeo y de la evolución de la política de empleo de la CEE a través de los propios cambios normativos del Fondo, véase en A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986; los trabajos de José Luis Domínguez, que realiza un análisis de la regulación y funcionamientos del Fondo Social en J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1985; y Javier Gárate, que analiza la configuración del Fondo también durante esta etapa en J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987a; y J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987b. Véase también J. CLAVERA, “El Fondo Social Europeo. Un análisis de su actuación y de las propuestas de reforma”, en *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 4/5, junio, 1989, pp. 52-59.

<sup>299</sup> Opinion of Commission on review of ESF, COM (82) 485 del 8/10/82.

Económico y Social<sup>300</sup> se lleva a cabo la aprobación de una nueva Decisión del Consejo<sup>301</sup>, eje estructurador del funcionamiento del Fondo desde 1983 hasta la aprobación de las nuevas normas reglamentarias a realizar con fecha límite en diciembre de 1988. El Consejo considera que la intervención del Fondo debe estar concentrada en ciertas regiones en vistas a reducir los desequilibrios regionales del mercado de trabajo.

Los objetivos propuestos por el Fondo Social van a instrumentarse de acuerdo a dos tipos de normativa. Una básica, que se mantiene durante de todo el período, donde se integra la Decisión del Consejo 83/516 y el desarrollo normativo necesario para la regulación y puesta en funcionamiento del nuevo Fondo<sup>302</sup>. Y, una normativa “coyuntural”<sup>303</sup>, las denominadas Orientaciones de gestión<sup>304</sup>, resultado de las consultas efectuadas por la Comisión a los Estados miembros. Las Orientaciones estructuran las ayudas del Fondo en base al triple criterio de concentración personal, territorial y material, fijando a partir de aquí los proyectos que se benefician de prioridad en la financiación<sup>305</sup>. Calificadas por Martín Valverde como “*material*

---

<sup>300</sup> Dictamen del Parlamento Europeo (DOCE, C, n.º 161, de 20 de julio de 1983, pp. 51) y Dictamen del Comité Económico y Social (DOCE, C, n.º 124, de 9 de mayo de 1983, pp. 4)

<sup>301</sup> Como hemos visto en el capítulo anterior esta nueva Decisión sustituye a la Decisión del Consejo 71/66, de 1 de febrero de 1971, sobre la reforma del Fondo social europeo, a la que deroga expresamente y que había sido modificada por la Decisión 77/802/CEE, que preveía igualmente una revisión del FSE, por parte del Consejo de Ministros, “*a más tardar el 31 de diciembre de 1982*”.

<sup>302</sup> Principalmente integrada por el Reglamento del Consejo 2950/83, de 17 de octubre, que la desarrolla (DOCE, L, n.º 289, de 22 de octubre de 1983), la Decisión del Consejo 83/517, de 17 de octubre de 1983, sobre el Estatuto del Comité del Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 289, de 22 de octubre de 1983) y la Decisión de la Comisión 83/673, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del FSE (DOCE, L, n.º 377, 31 de diciembre de 1983).

<sup>303</sup> J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986a, pp. 67.

<sup>304</sup> Durante esta etapa las Orientaciones se establecieron mediante la Decisión de la Comisión 85/261, de 30 de abril, relativa a las Orientaciones para la gestión del Fondo Social Europeo en los ejercicios 1986 a 1988 (DOCE, L, n.º 133, 22 de mayo de 1985, pp. 26), la Decisión de la Comisión 86/22, de 30 de abril, relativa a las Orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1987 a 1989 (DOCE, L, n.º 153, de 7 de abril de 1986, pp. 59 y ss), la Decisión de la Comisión 87/329, de 29 de abril, relativa a las Orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1988 a 1990 (DOCE, L, n.º 167, de 26 de abril de 1987) y la Decisión de la Comisión 87/319, de 4 de mayo de 1988, relativa a las Orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1989 a 1991 (DOCE, L, n.º 143, de 10 de abril de 1988).

*normativo especialmente perecedero*<sup>306</sup> porque como veremos son adoptadas anualmente y para los tres ejercicios siguientes.

El Fondo Social en esta etapa se centra en dos objetivos: otorgar a los trabajadores las cualificaciones profesionales necesarias para obtener un empleo estable y desarrollar las posibilidades de empleo. Objetivos que se articulan en una doble actuación: la profundización del papel del Fondo como un instrumento activo de empleo, reservando una parte importante de los recursos a acciones a favor del empleo juvenil, y la concentración de las acciones en las regiones menos favorecidas. Esta última actuación se había iniciado ya en la revisión de 1977, pero sin lugar a dudas se reafirma y profundiza a partir de este momento.

La estructura del Fondo Social va a sufrir algunos cambios trascendentales, el más importante se refiere a la distinción existente entre intervenciones de política de empleo comunitaria, *tipo A*, e intervenciones de apoyo a las políticas de empleo de los Estados miembros, *tipo B*. A partir de ahora, las ayudas se dirigen a proyectos que se realizan en el marco de la política de empleo de los Estados miembros, pudiendo también, en mucha menor medida, ser concedidas a acciones específicas, realizadas con objeto de fomentar proyectos que tengan un carácter innovador o examinar la eficacia de los proyectos ya receptores de ayuda del Fondo.

### **c) Beneficiarios del Fondo<sup>307</sup>: los jóvenes**

---

<sup>305</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo sobre Orientaciones de la Comisión 84/C5/02 para la gestión del Fondo Social Europeo en los ejercicios 1984-1986 (DOCE, C, n.º 5, de 10 de enero de 1984) y Decisión de la Comisión de 30 de abril de 1985, Orientaciones para la gestión del Fondo Social Europeo en los ejercicios 1986 a 1988.

<sup>306</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 67.

<sup>307</sup> El esquema utilizado para analizar el campo de aplicación del Fondo social en esta cuarta etapa por autores como José Luis Domínguez sitúa este apartado de los *beneficiarios* dentro del título *campo de aplicación*, que se organiza bajo el triple criterio de concentración personal, territorial y material. Véase J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1985; J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986a; J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986c. Por motivos de coherencia con el resto de los capítulos y comprensión global en el análisis del Fondo se continúa con la estructura analítica utilizada en el resto de las etapas.



Al igual que en las anteriores etapas podemos distinguir dos tipos de beneficiarios: los sujetos a los que se dirigen los programas y los sujetos organizadores de las acciones o programas del Fondo. En términos generales, el Fondo va a continuar una tendencia de apertura a nuevos sujetos. En relación a los destinatarios de los programas, en esta etapa comprende las siguientes categorías: desempleados, empleados asalariados y por cuenta propia y personas en busca de un primer empleo. Una innovación en este período es la inclusión como beneficiarios a las personas que han de ejercer actividades de formador, de experto en orientación profesional o en colocación, o de agentes de desarrollo, fruto de la mayor atención dedicada en esta etapa a la promoción del empleo.

Es interesante destacar que si bien se reconoce la importancia de las ayudas a personas especialmente vulnerables en el mercado del trabajo: mujeres, minusválidos y trabajadores migrantes, se sitúa ahora como principales destinatarios de las ayudas a los jóvenes, quedando recogido en los textos comunitarios de una manera explícita la apuesta por políticas de fomento del empleo. En el artículo 4 de la Decisión 83/516 se establecen las categorías susceptibles de ser financiadas por la ayuda del Fondo:

- a) Fomento del empleo de los jóvenes menores de 25 años, especialmente aquellos cuyas posibilidades de encontrar trabajo sean particularmente escasas, bien por ausencia de formación profesional o bien por falta de formación<sup>308</sup>, así como los que se encuentren en paro de larga duración<sup>309</sup>.
- b) Mayores de 25 años en paro, sobre todo, en situación de paro de larga duración, mujeres, minusválidos con posibilidades de incorporarse al mercado laboral, trabajadores migrantes que cambien o hayan cambiado de lugar de residencia dentro de la Comunidad y empleados de pequeñas y medianas empresas que hayan sido objeto de un proceso de reconversión profesional.

---

<sup>308</sup> Como afirma Martín Valverde el reconocer como posibles beneficiarios a los jóvenes con escasas posibilidades de encontrar un empleo por ausencia de formación, significa una innovación del Fondo Social en esta etapa que contribuye a programas de formación profesional inicial, aunque como este autor afirma “ *los casos de contribución del Fse-1983 a programas de formación profesional general son excepciones que confirman la regla*” en A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 51.

<sup>309</sup> Según la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre Orientaciones de la Comisión para la gestión del Fondo Social Europeo en los ejercicios 1984 a 1986 (84/C5/02) se consideran como parados de larga duración las personas en paro desde hace más de doce meses.

c) Finalmente, como innovación de esta etapa, se presenta, como hemos dicho, la posibilidad de recibir la ayuda del Fondo por personas que han de ejercer actividades de formador, de experto en orientación profesional o de agente de desarrollo<sup>310</sup>.

La importancia prestada por el Fondo a los jóvenes menores de 25 años se concreta en la reserva de la mayor parte de los recursos, el 75% del conjunto<sup>311</sup>, a las acciones del apartado a), es decir, acciones tendentes a favorecer el empleo de los jóvenes, principalmente a aquellos que tienen escasas posibilidades de encontrar un empleo o que se hallan en situación de paro de larga duración (en 1982, éstas no representaban más que el 40% de los recursos). Esta reserva presupuestaria es para la totalidad de las operaciones con independencia de que se realicen en zonas de prioridad absoluta o en otras zonas. La especial atención a los jóvenes está motivada porque eran precisamente ellos el sector más afectado por el desempleo. Muchos jóvenes carecían de los estudios y la formación necesaria para introducirse en el mercado de trabajo. En 1984, alrededor de uno de cada cuatro jóvenes se encontraba en paro, bien porque jamás había tenido un empleo, bien porque había ocupado empleos sin cualificación.

Finalmente, respecto a los sujetos organizadores pueden ser tanto operadores de derecho público como de derecho privado<sup>312</sup>, siendo función de los Estados miembros el garantizar el buen fin de las acciones, exceptuando cuando se trate de acciones en las cuales la ayuda del Fondo cubra la totalidad de los gastos pertinentes.

#### **d) Campos de aplicación: concentración de las intervenciones**

Una de las innovaciones trascendentales en esta nueva fase del Fondo Social es la eliminación de la distinción existente entre intervenciones de política de

---

<sup>310</sup> Mirar el análisis realizado por Martín Valverde de este último grupo de beneficiarios, los llamados agentes de desarrollo, en traducción literal de la regulación comunitaria y que él denomina como “*promotores de iniciativas locales de empleo*” en A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 55.

<sup>311</sup> Artículo 7 de la Decisión del Consejo 83/516.

<sup>312</sup> Artículo 2 de la Decisión del Consejo 83/516.

empleo comunitaria, las llamadas intervenciones *tipo A*, e intervenciones de apoyo a las políticas de empleo de los Estados miembros, las *tipo B*. Esta desaparición fue resultado de la excesiva complicación generada en el funcionamiento del Fondo por las intersecciones y superposiciones de los diferentes segmentos y sectores que componían estos dos grandes apartados. A este respecto Martín Valverde afirma que “al margen de esta racionalización, en la que hay desde luego gran parte de verdad, cabe pensar también que la óptica del FSE-1971 de separación tajante de las acciones de política de empleo según su alcance nacional o comunitario no era quizá la más adecuada. La política de empleo en esta última década de crisis económica se ha revelado como un espacio propicio para la coordinación y reparto de esfuerzos, que no acepta fácilmente el deslinde de competencias o actividades desarrolladas aisladamente desde una sola de las instancias”<sup>313</sup>.

En cualquier caso, el propósito de la reforma con la desaparición de la distinción de estos dos tipos de intervenciones es evitar la dispersión de los recursos. Ello no supuso una pérdida de influencia de la Comunidad en el campo del empleo. A partir de ahora, por tanto, las ayudas del Fondo son acordadas a proyectos que se realizan en el marco de la política de empleo de los Estados miembros<sup>314</sup>, pudiendo también, en mucha menor medida, ser concedidas a acciones específicas. Las acciones específicas son las realizadas con objeto de fomentar alguno de los siguientes aspectos: la realización de proyectos que tengan un carácter innovador, examinar la eficacia de los proyectos ya receptores de ayuda del Fondo o facilitar el intercambio de experiencias<sup>315</sup>.

De nuevo, los recursos del Fondo se van a mostrar insuficientes tanto para atender los objetivos que tiene planteados el Fondo, como para dar respuesta a las demandas de ayuda realizadas por los distintos organismos de derecho público y privado de los Estados miembros europeos. La limitación de los recursos es el

---

<sup>313</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 43.

<sup>314</sup> Martín Valverde propone el término de “programas ordinarios” para calificar este tipo de programas elaborados en el marco de la política de empleo de los Estados miembros y “programas especiales” las consideradas en el artículo 3 de la Decisión 516/83 como “acciones específicas” en A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 56-57.

<sup>315</sup> Artículo 3 de la Decisión del Consejo 83/516.

principal motivo que obliga al establecimiento de una serie de prioridades, tanto en lo que se refiere a beneficiarios, como a materias y a distintos territorios de la Comunidad. La articulación de las prioridades en los distintos ámbitos de aplicación se desarrolla, por un lado, en la Decisión 83/516, válida para todo el ejercicio económico, que establece las prioridades en el ámbito personal y temporal<sup>316</sup>, y por otro lado, en las Orientaciones, la llamada “normativa coyuntural”, que contienen las prioridades comunitarias necesarias en razón de la escasez de los recursos disponibles y las demandas recibidas. Vinculadas a la situación del mercado de trabajo se establecen periódicamente para la gestión del mismo<sup>317</sup>, válidas para los tres ejercicios siguientes. Durante esta etapa se aprobaron Orientaciones para la gestión de los períodos 84-86, 86-88, 87-89, 88-90 y 89-91. El objetivo como señala la propia Decisión es fomentar el “desarrollo armónico de la Comunidad” y para ello el cometido de las Orientaciones será determinar los tipos de acciones que respondan a las prioridades comunitarias definidas por el Consejo, y especialmente a los programas de actuación en el ámbito del empleo y de la formación profesional<sup>318</sup>. Las Orientaciones de gestión habían sido introducidas ya en 1978, en el marco del segundo Fondo Social, con el objetivo de indicar a los Estados miembros las prioridades comunitarias. Ahora su principal fundamentación radica en la escasez de los recursos en comparación con las demandas de ayuda<sup>319</sup>. En consecuencia, las acciones van a ser seleccionadas en función de criterios técnicos cada vez más severos.

Los ámbitos en los que se establecen prioridades, como hemos dicho, son tres: personal, territorial y material. Respecto a la priorización en el campo personal,

---

<sup>316</sup> Artículo 7 de la Decisión del Consejo 83/516.

<sup>317</sup> El artículo 6 de la Decisión 83/516 establece que estas Orientaciones serán adoptadas por la Comisión “antes del 1 de mayo de cada año y para los tres ejercicios siguientes”.

<sup>318</sup> Aunque como recogen las propias Orientaciones cabe la posibilidad de financiar acciones no prioritarias, debido a la limitación de los recursos esta posibilidad desaparece en la práctica real.

<sup>319</sup> La estructura de las Orientaciones, que se mantendrá a lo largo de los distintos periodos, consiste en describir primero una disposiciones generales y, en segundo lugar, los distintos tipos de acciones a las que se deben dirigir las ayudas: jóvenes menores de 25 años, mayores de 25 años y acciones priorizadas sin condición de edad. Como anexo a todas las Orientaciones para la gestión figura la lista de las zonas de paro elevado y de larga duración y/o en reestructuración industrial y sectorial, es decir, las llamadas zonas prioritarias.

el de los beneficiarios, hemos visto en el apartado anterior como al menos el 75% de los recursos del conjunto de los créditos anuales se destina a las acciones a favor de los jóvenes menores de 25 años, con independencia del territorio donde se ejecutan. Como afirma Javier Gárate esta concentración “obedece a la natural sintonización del Fondo con los problemas de empleo más preocupantes en cada momento y, en este contexto, a la consideración de los jóvenes como el sector de población más afectado por el desempleo”<sup>320</sup>. Al mismo tiempo, el establecimiento de una cuota del 75% en favor de los jóvenes menores de 25 años implica indirectamente un mecanismo de rechazo de otros posibles grupos de beneficiarios.

Lo establecido en la normativa básica es perfilado por las normas coyunturales. Las prioridades para acciones de jóvenes menores de 25 años definidos por la Comisión en la Decisión 85/261 fueron los siguientes:

- formación profesional en favor de los menores de 18 años, combinando la formación y la experiencia de trabajo que ofrezca perspectivas del empleo;
- formación profesional para jóvenes entre 18 y 25 años con cualificaciones inadecuadas para trabajos que implican nueva tecnología o perspectivas reales de ocupación;
- planes de trabajo que premien a las regiones de prioridad absolutas.

Las prioridades establecidas en el ámbito territorial y material las desarrollamos a continuación.

#### **d.1. Ámbito territorial**

La prioridad territorial cobra a partir de ahora una posición transcendental. El Fondo social, al igual que el resto de los Fondos Estructurales, proyecta su acción a todo el territorio de la Comunidad, pero no todas las regiones van a tener el mismo trato, si no que va a existir una concentración de los recursos en determinadas regiones<sup>321</sup>. De acuerdo con la normativa elaborada para esta etapa se van a

---

<sup>320</sup> J. GÁRATE, “El Fondo Social Europeo: configuración actual”, en *Actualidad laboral*, n. 35, pp. 1917.

<sup>321</sup> El término “regiones” utilizado comprende una heterogeneidad de circunscripciones territoriales. De tal manera, que en el caso de España, en la lista de regiones prioritarias que figura anexa a cada

distinguir tres tipos de zonas: las llamadas regiones de prioridad absoluta; las regiones prioritarias; y todo el territorio comunitario<sup>322</sup>.

a) Regiones de prioridad absoluta. Las zonas de prioridad absoluta son, según la Decisión 83/516, las siguientes: Groenlandia<sup>323</sup>, Grecia, los departamentos franceses de Ultramar, Irlanda, el Mezzogiorno e Irlanda del Norte. Con el ingreso de España y Portugal se extiende la listas a todo el territorio de Portugal y a algunas regiones españolas: Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla.

La normativa determina que los recursos del Fondo se van a concentrar en favor del empleo a desarrollar en estas regiones. Esta consideración supone una reserva de un 44,5% de los recursos<sup>324</sup>

Exceptuando las acciones específicas donde los recursos no pueden ser superiores al 5 por 100 del presupuesto comunitario.<sup>325</sup> Exceptuando las acciones específicas donde los recursos no pueden ser superiores al 5 por 100 del presupuesto comunitario.<sup>326</sup> Exceptuando las acciones

---

una de las Decisiones que contenían las Orientaciones para la gestión del Fondo social en los distintos períodos, en las Orientaciones 87-89 figura una relación de las Comunidades Autónomas caracterizadas como prioritarias y en las Orientaciones 88-90 y 89-91, la lista es una relación de provincias.

<sup>322</sup> Como recogen los distintos autores estudiosos de esta etapa, existe un conflicto de concepciones entre la Decisión 83/516 y las Orientaciones en relación a la prioridad regional. La Decisión 83/516 en su artículo 7.3 establece la concentración de los créditos del Fondo en regiones o zonas problemáticas y las Orientaciones recogen expresamente la posibilidad de el Fondo financie programas prioritarios “sin limitación regional”.

<sup>323</sup> Groenlandia figura en la primera redacción del artículo 7.2 de la Decisión 83/516 porque aunque en el referéndum de 1972 votó en contra de la adhesión a la Comunidad Europea, al ser entonces parte integrante de la monarquía danesa, fue obligada a someterse al voto mayoritario, favorable a la incorporación, del resto de los ciudadanos daneses. En 1977 el movimiento nacionalista Siumut ganó el referéndum de enero de 1979. En el referéndum que tuvo lugar en febrero de 1982, los groenlandeses votaron a favor de su salida de la CE por un estrecho margen; la salida se hizo efectiva a comienzos de 1985.

<sup>324</sup> Antes del 1 de enero de 1986 la reserva según el artículo 7, apartado 3 de la Decisión 83/516 era del 40%. Modificada por la Decisión del Consejo 85/568/CEE, de 20 de diciembre de 1985 como consecuencia de la adhesión de España y Portugal, se incrementó al 44,5%, pasando la lista de zonas de prioridad absoluta a incluir todo el territorio de Portugal y algunas regiones autónomas españolas.

<sup>325</sup>

<sup>326</sup>

específicas donde los recursos no pueden ser superiores al 5 por 100 del presupuesto comunitario.<sup>327</sup>. El beneficio más importante que tienen así estas regiones es el de la reserva presupuestaria, que significa prácticamente asegurar la financiación de sus proyectos, aunque debido a las carencias presupuestarias esto no se cumplirá..

Para determinar estas regiones, se tienen entonces en consideración cuatro factores: producto interior bruto por habitante, tasa de paro, saldo migratorio y estructura de la economía regional. En el primer año de aplicación de este criterio se recibieron un total de 3.171 demandas de ayuda, de las que 788 eran para regiones superprioritarias y 2.383 para otras zonas. De las 1.893 demandas que fueron aprobadas 755 eran de regiones superprioritarias y 1.135 de otras zonas<sup>328</sup>. Esto indica que casi la totalidad de las demandas de zonas superprioritarias fueron concedidas, no sucediendo lo mismo con las otras zonas donde solamente se concedieron la mitad de las solicitudes.

b) Regiones prioritarias. Son consideradas zonas prioritarias las demás “zonas que presenten un paro elevado y prolongado y/o se hallen en reestructuración industrial o sectorial”<sup>329</sup>. Estas áreas son definidas por la Comisión a través de un método estadístico aplicado a partir de 1986 teniendo en cuenta las regiones comunitarias que tienen mayores tasas de paro (otorgándose prioridad especial al desempleo juvenil), las regiones con las cifras de PIB más bajas de cada una de las zonas de nivel III y las zonas en reestructuración industrial y sectorial, identificadas como las zonas “hors quota” Feder y las zona CECA. El mecanismo consistía en determinar, para cada región, un indicador definido a partir de los datos de las cifras de paro y del producto interior bruto por habitante. Cada región estaba caracterizada por un indicador, el cual servía para establecer una lista de regiones en número decreciente. Esta lista representaba la base de identificación de las zonas prioritarias. Estas coincidieron en gran medida, como era esperado, con las regiones elegibles para las ayudas del FEDER y aparecen concretadas en los anexos de las Orientaciones para la gestión del Fondo<sup>330</sup>. Las regiones prioritarias, por tanto, concentran el resto del presupuesto en acciones en favor del desarrollo del empleo, dentro de las políticas nacionales de trabajo en áreas afectadas por desempleo a largo plazo o la reestructuración industrial.

---

<sup>327</sup>

<sup>328</sup>

J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1985, pp. 19.

<sup>329</sup> Artículo 7 apartado 3 de la Decisión 83/516, modificada por la Decisión del Consejo 85/568 de 20 de diciembre de 1985.

<sup>330</sup> Anexo de la Decisión 85/261 de 30 de abril de 1985 y anexo de la Decisión 86/221 de 30 de abril de 1986. Respecto a España comprende el resto del territorio que no está comprendido en las zonas de prioridad absoluta y comprende las siguientes provincias: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País vasco, Rioja.

c) Todo el territorio comunitario. El tercer tipo de zonas se amplía a todo el territorio comunitario, que nos más que abrir la posibilidad a determinados proyectos del FSE de ser financiados con independencia de las zonas en donde se vayan a realizar.

Respectivamente, en las Orientaciones para la gestión del Fondo se indicaron las acciones prioritarias limitadas a las regiones de prioridad absoluta con las letras “AR”; las limitadas a estas regiones y las llamadas regiones prioritarias con la letra “R”; y las acciones prioritarias sin limitación regional con la letra “N”.

## **d.2. Ámbito material**

Una tercera priorización en la repartición de los recursos del Fondo, tras las prioridades en el ámbito personal y territorial, es la referida a los sectores concretos de intervención del Fondo. Desde el punto de vista del contenido material de las acciones, el Fondo puede financiar, por un lado, las acciones <sup>331</sup> de formación y orientación profesional; contratación y apoyo salarial; reinstalación e integración socio-profesional en el marco de la movilidad geográfica; y, prestación de servicios y asesoramiento técnico para la creación de empleos. Por otro lado, la ayuda del Fondo también se concede en virtud de las llamadas acciones específicas<sup>332</sup>, que son aquellas realizadas con objeto de fomentar la realización de proyectos que tengan carácter innovador, las que se dirijan a examinar la eficacia de los proyectos a los que se ha concedido la ayuda del fondo y las que facilitan un intercambio de experiencias.

La determinación de los tipos de acciones a priorizar están recogidas en las Orientaciones que son adoptadas por la Comisión anualmente con una perspectiva trianual. Las Orientaciones de gestión introducen en este punto criterios estrictos a fin de reducir el posible número de proyectos beneficiados por el FSE. La importancia de las Orientaciones estriba, por tanto, en que son ellas las que marcan la cualidad de prioritario de un determinado programa, lo que determinará la posibilidad de que reciba o no ayuda del Fondo.

## **e) Las ayudas: modalidades y financiación**

---

<sup>331</sup> Apartado 2 del artículo 2 de la Decisión del Consejo 83/516.

<sup>332</sup> Apartado 2 del artículo 3 de la Decisión del Consejo 83/516.



Una característica compartida a lo largo de la evolución del Fondo Social es que no todos los gastos que se realizan en las acciones programadas para ser financiadas por el Fondo van a ser cubiertos. Las acciones objeto de ayuda del Fondo se concretan, según el artículo 1 del Reglamento CEE 2950/83, en los siguientes gastos destinados a cubrir únicamente:

- a) Los ingresos de personas acogidas a acciones de formación profesional.
- b) Los costes de preparación, funcionamiento y gestión de acciones de la formación profesional, comprendida la orientación y formación de personal docente; estancia y desplazamiento de los beneficiarios de medidas de formación profesional; y adaptación de puestos de trabajo de inserción profesional de minusválidos.
- c) La concesión de ayudas a la contratación de empleos suplementarios en favor de jóvenes menores de 25 años o trabajadores en situación de paro de larga duración durante un período máximo de doce meses. En este caso, las ayudas tenían como tope el 15% del salario medio bruto de los obreros industriales del Estado miembro que se tratase.
- d) El desplazamiento y la integración de los trabajadores migrantes y sus familias.
- e) La realización de acciones o de estudios de preparación o de evaluación.

La financiación de las ayudas es a fondo perdido y se sigue cumpliendo la regla general de financiación parcial del proyecto, el 50% del coste total del mismo, con las siguientes excepciones:

- La ayuda comunitaria no puede conducir a la sobrefinanciación del proyecto, es decir, rebasar el importe de la contribución financiera aportada por los poderes públicos del Estado miembro interesado<sup>333</sup>.
- La posibilidad de incrementar un 10% las acciones realizadas para fomentar el empleo en regiones caracterizadas por un desequilibrio especialmente grave y prolongado del empleo<sup>334</sup>, las llamadas, como hemos visto, “regiones de prioridad absoluta”.
- La financiación de la totalidad de los gastos cuando se trata de planes cuyo objetivo sea examinar la eficacia de los proyectos a los que se ha concedido la ayuda del Fondo<sup>335</sup>.
- Las ayudas a la contratación o al autoempleo tienen como tope máximo el 15 por 100 del salario medio bruto de los obreros de la industria

---

<sup>333</sup> Artículo 5.1 de la Decisión 516/83.

<sup>334</sup> Según recoge la Decisión del Consejo 83/516 en el apartado 2 esta circunstancia será definida por el Consejo mediante acuerdo adoptado por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión. En esta todavía Europa *de los Diez*, previa a la incorporación de España y Portugal, la atribución de votos en el seno del Consejo de Ministros por Estado miembro era la siguiente: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido diez votos; Bélgica, Grecia y Países bajos, cinco; Dinamarca e Irlanda, tres; y, Luxemburgo, dos. Estando situada la mayoría cualificada en cuarenta y cinco votos.

<sup>335</sup> Estas acciones realizadas con objeto de examinar la eficacia de los proyectos a los que se ha concedido la ayuda del Fondo, y de facilitar un intercambio de experiencias y las que tienen objeto de fomentar la realización de proyectos que tengan un carácter innovador no podrán ser superiores, cada año, al 5 por 100 del conjunto de los créditos disponibles.

La financiación del 50 por ciento de los gastos puede verse reducida en la situación, bastante habitual, de que los recursos del Fondo se presenten incapaces de cubrir la totalidad de los gastos de las solicitudes prioritarias presentadas. Entonces, como recogen las Orientaciones para la gestión del Fondo “se practicará una reducción lineal”<sup>336</sup> de las solicitudes de prioridad absoluta y ponderada en las demás zonas. En el caso, que no llegará a darse, de que los créditos sean suficientes para financiar las solicitudes prioritarias, la normativa recoge que esta reducción se aplicará a las solicitudes no prioritarias<sup>337</sup>.

## **f) Resultados y valoración**

La actuación del llamado *tercer Fondo Social* es el resultado de la concentración de las ayudas que combinan la atención del Fondo hacia una específica categoría de personas, los jóvenes, y hacia las regiones más desfavorecidas. Estos objetivos son definidos en un marco muy concreto que es su focalización hacia la promoción del empleo. La promoción del empleo, como afirma Martín “pasa de una posición marginal a un lugar de mayor relieve entre las áreas de actuación del Fondo”<sup>338</sup>. Así, en este período se pone particular acento en la formación profesional a favor de los jóvenes menores de 25 años y los parados de larga duración, principalmente aquellos con dificultades para encontrar un empleo debido a la ausencia o inadecuación de la formación profesional. El resultado, sin embargo, no conduce a un nuevo papel del Fondo Social como instrumento promotor del empleo. Las modificaciones introducidas, por tanto, no son capaces de convertir al FSE en un verdadero instrumento promotor del empleo. Éste déficit encuentra su causa, principalmente, en la falta de un proyecto real comunitario de políticas de empleo.

Desde una perspectiva cuantitativa y en relación a las categorías priorizadas, los créditos de compromiso en favor de los jóvenes pasan de 609,5 millones de ecus en 1980 a más de 2.700 millones de ecus en 1989. Entre 1984 y 1989, el FSE compromete 12.500 millones de ecus en favor

---

<sup>336</sup>Se divide la consignación presupuestaria por la cuantía total de las demandas elegidas y el cociente resultante se gira sobre cada una de dichas demandas, por tanto, todas las demandas son reducidas en la misma proporción.

<sup>337</sup> Esta reducción da preferencia a acciones correspondientes a Programas de Desarrollo Integrado (PDI), es decir, aquellos programas en que se prevé el concurso de dos o de varios instrumentos financieros comunitarios, en particular los programas integrados mediterráneos; acciones de formación profesional que preparan directamente para empleos específicos de empresas de menos de 500 trabajadores y vinculada a la aplicación de nuevas tecnologías; acciones cuya realización depende especialmente de la ayuda del Fondo. Los PDI nacen a iniciativa del FEOGA para la ordenación del espacio rural. La intervención del Feder fue requerida para las infraestructuras, por ejemplo vías de comunicación, albergues rurales. El FSE interviene financiando la formación relacionada con el turismo y la agro-alimentación. Véase, P. N. LEMERLE, “Le concours du FSE aux politiques d’insertion de développement régional et local”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 96-99.

<sup>338</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 43.

**Cuadro III.C. Principales países beneficiados del FSE en la categoría de los jóvenes**

	<b>Millardos de ecus</b>	<b>jóvenes beneficiados</b>
<b>Reino Unido</b>	2.4	3.500.000
<b>Italia</b>	2.6	2.500.000
<b>España*</b>	1.6	1.400.000
<b>Francia</b>	1.5	1.200.000
<b>Portugal</b>	0,9	700.000

\*Estas cifras corresponden a al período 1986-1989.

de cerca de 13 millones de jóvenes. Por países, los principales beneficiarios de las ayudas del Fondo en esta categoría (cuadro III.C) fueron Reino Unido (2.400 millones de ecus en favor de 3,5 millones de jóvenes), Italia (2.600 millones de ecus en favor de 2.5 millones de jóvenes), España (entre 1986 y 1989, 1,6 millones de jóvenes españoles se beneficiaron de 1,400 millones de ecus), Francia (1,500 millones de ecus en favor de 1.200 jóvenes) y Portugal (950 millones de ecus en favor de 700.000 jóvenes)<sup>339</sup>.

De nuevo, nos encontramos, en esta fase, con los defectos planteados en etapas anteriores y que son expresión como afirma Domínguez “de una causa profunda que ha existido prácticamente durante toda la existencia del Fondo y a la que no es fácil poner remedio”<sup>340</sup>. Muchas de las críticas ahora, por tanto, ya han sido puestas de manifiesto en momentos anteriores.

En primer lugar y como, destacan la mayoría de los autores, el principal problema al que se enfrenta en Fondo Social en la consecución de sus objetivos, en esta etapa y en las anteriores, es la limitación de los recursos. Esta insuficiencia de recursos va a suponer que en la medida que las ayudas se distribuyen por epígrafes presupuestarios se aplica una reducción lineal de las solicitudes, tanto si el proyecto se realiza en zonas superprioritarias como en otras. Esto significa que muchas veces el Fondo, que en términos generales financia la mitad del coste del programa, limita esta financiación, después de aplicada la reducción, hasta el 20 por 100. Además, se producen retrasos en los pagos, tanto mayor según crecía el volumen de la demanda. Los pagos como ya hemos señalado eran fraccionados, normalmente en dos plazos, la mitad de la cantidad concedida se abonaba anticipadamente en el momento de iniciar el programa y la otra mitad al finalizar el programa.

La lentitud en el procedimiento de concesión es otro de los defectos puesto de manifiesto. Cada una de las solicitudes<sup>341</sup> debía pasar tres controles: de admisibilidad, llevada a cabo por los Estados miembros cumpliendo los requisitos de fondo y forma necesario; una vez admitidas las solicitudes son presentadas a la Comunidad, dando paso a las etapas de elegibilidad, a cargo de la Comisión Europea que es quien tiene la competencia para otorgar las ayudas; y la fase de fijación de prioridades, que se realiza de acuerdo a los criterios recogidos en las Orientaciones para la gestión del Fondo. La tarea de adjudicar un rápido número de solicitudes (excediendo de 10.000 en 1982) excedía la capacidad de la Comisión. La Comisión<sup>342</sup> con recursos de personal limitados era incapaz de agilizar este proceso.

---

<sup>339</sup> Cifras reflejadas en A. GARCÍA GIL, “Le concours du FSE aux politiques d’insertion professionnelle en faveur des jeunes”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 92-95.

<sup>340</sup> J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986, pp. 89.

<sup>341</sup> Para conocer en profundidad el procedimiento de solicitud, concesión y pago de las ayudas del Fondo durante esta etapa mirar el capítulo de Marín Valverde donde hace un estudio de la gestión del Fondo Social Europeo durante esta etapa. Véase en A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 71-86.

<sup>342</sup> La gestión de las solicitudes tiene lugar en la unidad administrativa de la Dirección General V de la Comisión Europea.

Otra característica que complica la distribución de las ayudas del Fondo se encuentra en la propia terminología utilizada por la Comisión. La normativa que regula el Fondo, sobre todo las Orientaciones que regulan la gestión del mismo, presentan la dificultad de definición y clarificación de algunos conceptos fundamentales para la concesión de las ayudas como son: iniciativas locales, perspectivas reales de empleo, nuevas tecnologías. Nuevos conceptos con los que los técnicos todavía no están familiarizados y que dificultan la tramitación de solicitudes.

Otro problema en esta etapa gira en torno al establecimiento de la prioridad regional, aunque en algunos países, como el caso de España, todo su territorio pertenecía a zonas prioritarias o superprioritarias, sin embargo, en la mayoría de los Estados gran parte de su territorio no se clasifica como zona superprioritaria. Como hemos visto, solamente las regiones a partir de un cierto umbral son tomadas en consideración para calificarlas como regiones prioritarias o superprioritarias y la escasez presupuestaria elevará este umbral haciendo disminuir fuertemente el número de regiones seleccionadas entre 1984 y 1989. Esto implica que los países en los que todo o la mayor parte de su territorio no es considerado en estas categorías no estén excesivamente interesados en contribuir a la financiación de un Fondo del que no se benefician.

Finalmente, un aspecto importante es el funcionamiento de las estructuras administrativas y de formación de los distintos Estados miembros que van a influir directamente en las posibilidades de tramitar financiaciones a través del Fondo Social. En este sentido es necesario destacar el papel en esta etapa del Reino Unido que siendo en el año 1993 uno de los países con tasas más altas de paro juvenil (27,9%) fue, por tanto, el que más ayudas recibió en proyectos en favor de los jóvenes. Estas cifras son resultado también de la capacidad de la Administración inglesa para tramitar un gran número de solicitudes y de su capacidad de oferta en programas de formación juvenil<sup>343</sup>. En este mismo sentido, el propio Jacques Delors es todavía más crítico en su juicio y así en 1984 afirmaba lo siguiente, con respecto a los Fondos Estructurales que: “Celle qui gagne c’est l’administration qui a les meilleurs contacts et qui sait mieux utiliser les recettes. Quant au fons social, personne ne s’y retrouve”<sup>344</sup>.

Todas estas críticas siguen siendo el reflejo de un problema subyacente, la insuficiencia de recursos financieros. Los ambiciosos objetivos del Fondo en esta cuarta etapa chocan de nuevo contra un obstáculo ya habitual en su funcionamiento, la denominada por Domínguez Garrido como la “cruda realidad presupuestaria”<sup>345</sup>. Esto implicó, como hemos visto, la fijación de unos criterios muy rigurosos para la concesión de las ayudas, a través de la selección estudiada en los ámbitos personal, territorial y material, cuyas concesiones serán sensiblemente inferiores a las peticiones propuestas. Como afirma Philippe Hatt “contrariamente al Fondo precedente, que había *conquistado* poco a poco

---

<sup>343</sup> J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1985, pp. 33.

<sup>344</sup> J. DELORS, *op. cit.*, 1984, pp. IX.

<sup>345</sup> DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986a, pp.66

los diferentes campos en los cuales podía intervenir, el tercer Fondo Social Europeo podía obrar en todos los ámbitos preocupantes para el empleo, pero no tenía los medios presupuestarios para actuar<sup>346</sup>. Por otro lado, todavía en 1983, no se aprecia el más mínimo atisbo de encauzamiento de una política social europea propia<sup>347</sup>. En consecuencia, el nuevo Fondo va a estar dominado por los elementos técnicos y administrativos que no le dejan apenas margen de maniobra en materia de política de empleo.

Esta valoración no debe ocultarnos los logros conseguidos por el Fondo en esta revisión: su contribución a la formación profesional y a la consecución de un empleo a más de dos millones de personas por año. Para la mayor parte de los Estados miembros, y principalmente para las zonas priorizadas (Irlanda, Grecia, Portugal, España) las ayudas del Fondo han sido un elemento esencial en la financiación de una serie de medidas y programas en favor del empleo que de otra manera no habrían tenido lugar. Opinamos, sin embargo que el FSE no es capaz de tomar la iniciativa en materia de empleo. Como afirma P. Hatt el FSE ha pasado “de un Fondo ofensivo que había seguido la evolución de los problemas en los años 70, a un Fondo defensivo en los años 80, en razón del incremento importante del paro”<sup>348</sup>. El Fondo desarrolla en esta fase un rol de ayuda a los afectados por el desempleo, pero más como un mecanismo de compensación, que le separan de los objetivos estructurales para los que estaba concebido: promover las posibilidades de empleo.

## **V. Reforma de los Fondos Estructurales tras el Acta Única Europea**

### **a) Factores de cambio en la nueva articulación del Fondo Social Europeo**

A partir de 1986 se van a producir diversos acontecimientos que afectan directamente a la nueva y más profunda reforma hasta entonces realizada del Fondo Social Europeo. Como hito más significativo se encuentra la entrada en vigor, el 1 de julio de 1987, del Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986<sup>349</sup>. Los países menos desarrollados de la Comunidad eran conscientes de que el objetivo propuesto por el AUE de un mercado común sin fronteras tendría efectos negativos en las regiones menos desarrolladas -Grecia e Irlanda y, tras la ampliación, España y Portugal-. Para hacer frente a estos

---

<sup>346</sup> P. HATT, *op. cit.*, 1991, pp. 89.

<sup>347</sup> CENSIS, *op. cit.*, 1991, pp. 248.

<sup>348</sup> P. HATT, *op. cit.*, 1991, pp. 91.

<sup>349</sup> Acta Única Europea (DOCE, L, n.º 169, de 29 de junio de 1987).

problemas, la Comisión propuso la transformación de las actuaciones desarrolladas por los Fondos<sup>350</sup> en una política de *cohesión económica y social*.

El concepto de cohesión económica y social constituye la principal innovación incorporada por el AUE al TCEE. Con la intención de promover el desarrollo armónico del conjunto de los países miembros y en particular de reducir las diferencias y el retraso de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad, la cohesión a partir de este momento se convierte en una política prioritaria en Europa. En el primer semestre de 1989, cuando le corresponde a España ejercer la presidencia de la Comunidad Económica Europea, Manuel Chaves, Ministro entonces de Trabajo y Seguridad Social, alude a la necesidad de establecer un compromiso de solidaridad: “de no ser así, las desigualdades se acrecentarán y llegaremos a una Europa libre para las mercancías y los capitales sin que se den las condiciones previas para una circulación verdaderamente libre para las personas”<sup>351</sup>. Por primera vez la Europa comunitaria se enfrenta a la necesidad de integración de la acción estructural con el concepto de solidaridad económica y social entre los Estados miembros, que constituye, al fin y al cabo, una de las principales razones de ser de la Comunidad.

Con el Acta Única Europea se lleva a cabo, por tanto, una profunda reforma, de los Fondos Estructurales en general<sup>352</sup> y del Fondo Social en particular, que culmina en el año 1988 con la aprobación de la normativa referente a los Fondos Estructurales. Podemos afirmar que esta reforma pasa a ser la más importante revisión realizada hasta el momento en la regulación de los Fondos Estructurales, inspirada en la consecución de “reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”<sup>353</sup> al servicio de la política de empleo. En este sentido, Amoêdo Pinto califica esta revisión como “el momento de mayor importancia en la acción estructural desarrollada por la Comunidad desde la firma de los Tratados de Roma”<sup>354</sup>.

La actuación del FSE se integra en el artículo 130D del Tratado. En dicho artículo se prevé una propuesta global encaminada a introducir, en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural, las modificaciones necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, mediante la coordinación de sus acciones bajo el principio de la cohesión económica y social. Como afirma Ordóñez Solís “fueron las sucesivas, y en cierto modo

---

<sup>350</sup>El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y la sección de orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. A éstos se ha añadido, en la última revisión de los fondos estructurales, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

<sup>351</sup>M. CHAVES, “Presentación” en P. L. GOMIS DÍAZ y M. COLINA ROBLEDO, M. (coord.), *Política Social de la Comunidad Europea, Vol. 1. Espacio Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. XI-XV.

<sup>352</sup>Para completar el proceso de reforma de los demás instrumentos estructurales véase P. CERVILLA et. al., “Los Fondos estructurales de la Comunidad Europea”, en *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas*, supl. n.º 5, abril, 1989, pp. 39-64.

<sup>353</sup>Artículo 130A del Tratado CEE modificado tras la aprobación del Acta Única Europea.

<sup>354</sup>M. AMOÊDO, “Les fonds structurels dans la Communauté européenne”, en *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 2, 1996, pp. 13.

insatisfactorias, reformas de cada uno de los Fondos Estructurales las que determinaron una reforma sustancial como la realizada en 1988<sup>355</sup>. Se trata de una nueva filosofía en la misión, en general, de los Fondos que se materializa en la nueva legislación comunitaria que regula su actuación. El FSE que hasta 1988 había actuado como un instrumento independiente, a partir de ahora se articula en una doble perspectiva que, por un lado, lo integra en una propuesta unitaria y común para los tres Fondos, reflejada en el Reglamento marco<sup>356</sup> y en el Reglamento de coordinación<sup>357</sup>; y, por otro, un reglamento de aplicación para cada uno de los Fondos -concretamente el Reglamento 4255/88<sup>358</sup> es el de aplicación al Fondo Social Europeo- que establece las bases de su específica actuación en coordinación con los otros Fondos Estructurales.

#### **b) Cambios comunes a los Fondos Estructurales: reforma inspirada en la cohesión económica y social**

En esta etapa los Fondos Estructurales articulan su actuación en el marco de una estrategia coordinada que implica el uso de las ayudas de una manera concentrada para promover la cohesión económica y social de la Comunidad, en la consecución de una serie de objetivos marcados como prioritarios por la Comisión<sup>359</sup>. Los antecedentes de esta nueva actuación los encontramos ya en 1984, cuando Jacques Delors plantea la necesidad de reforma de los Fondos Estructurales y realiza su diseño en torno a tres grandes objetivos no separables unos de otros: primer objetivo, la ayuda a la regiones atrasadas, segundo objetivo, la reconversión de las regiones en declive industrial o en dificultad. Estos dos primeros objetivos suponen un enfoque hacia la solidaridad económica y social y

---

<sup>355</sup>D. ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 32.

<sup>356</sup> Reglamento del Consejo n 2052/88, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE, L, n.º 185, de 15 de junio de 1988).

<sup>357</sup>El Reglamento del Consejo 4253/88, de 19 de diciembre de 1988, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales, y por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE, L,n.º 374, de 31de diciembre de 1988).

<sup>358</sup> Reglamento 4255/88, de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo al Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 374, de 31 de diciembre de 1988).

<sup>359</sup>La aplicación de un enfoque integrado a todos los Fondos Estructurales es fruto y consecuencia de la regulación que había estructurado ya el funcionamiento del FEDER en los años anteriores. Véase el estudio de Ordoñez en el apartado dedicado al FEDER en D. ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 40-48.



hacia la reconversión. Por tanto, el tercer objetivo, además del incentivo de las nuevas tecnologías, supone el desarrollo de las infraestructuras y la adaptación de los medios de producción<sup>360</sup>.

La reforma efectuada se inspira, por tanto, en la vinculación de estos tres objetivos y se basa, al mismo tiempo, en cuatro principios básicos: Concentración, Cooperación, Programación y Adicionalidad. Este nuevo enfoque queda patente en el cambio estructural del esquema que hemos venido utilizando en el estudio del Fondo Social Europeo.

### **b.1. Concentración: cinco objetivos prioritarios**

La primera consecuencia de la reforma es el cambio de la actuación independiente en que los Fondos habían operado hasta el momento, financiando actuaciones agrarias, regionales o sociales, en favor de un sistema global de integración de sus papeles respectivos, trabajando juntos, hacia la meta de cohesión económica y social. La concentración se aplica, por un lado, en relación a la asignación a cada uno de los Fondos de alguno de los cinco objetivos que debían ser logrados colectivamente y, por otro, en relación al reparto territorial de los recursos, que se dirigen a las regiones comunitarias menos desarrolladas.

Los Fondos confluyen a partir de ahora a través de cinco objetivos prioritarios, en la consecución de la *cohesión económica y social*, enunciada en el artículo 130A, que obliga a la Comunidad a asegurar la reducción de las diferencias entre las regiones y a mejorar la posición de las menos favorecidas. Esto contrasta con la larga lista de acciones prioritarias definidas en las Orientaciones de gestión elaboradas anualmente en la etapa anterior. De tal manera que en el artículo 1 del Reglamento marco<sup>361</sup> se definen los cinco objetivos prioritarios a los que contribuirán los Fondos:

- objetivo número 1, fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;
- objetivo número 2, reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectados por el declive industrial<sup>362</sup>;
- objetivo número 3, combatir el paro de larga duración;
- objetivo número 4, facilitar la inserción profesional de los jóvenes;
- objetivo número 5, en la perspectiva de la reforma de la política agraria común: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales<sup>363</sup>.

---

<sup>360</sup> J. DELORS, *op. cit.*, 1984, pp. V-XII.

<sup>361</sup> Dichos objetivos están regulados en el Reglamento 2052/88 en el Título III de las Disposiciones relativas a los objetivos específicos (art. 8 a 11).

<sup>362</sup> Regiones y zonas fijadas por Decisión de la Comisión, de 21 de marzo (DOCE, L, n.º 112, de 25 de abril de 1989).

<sup>363</sup> Zonas rurales que están fijadas en la Decisión de la Comisión de 10 de mayo de 1989.

- El objetivo número 1 comprende las regiones de nivel NUTS II, cuyo PIB per cápita, según los datos de los 3 últimos años sea inferior al 75 por ciento de la media comunitaria. La lista de las regiones afectadas por este objetivo figura en un anexo al Reglamento marco<sup>364</sup>.
- El objetivo número 2 incluye a las zonas industriales en declive que se correspondan o pertenezcan a una unidad NUTS III, o más pequeñas, y que cumpla todos los criterios siguientes: tener una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria en el transcurso de los tres últimos años; un porcentaje de empleo industrial igual o superior a dicha media comunitaria para cualquier año de referencia a partir de 1975; y una disminución comprobada del empleo industrial en relación con el año de referencia que se elija a efectos del punto anterior<sup>365</sup>.
- Los objetivos número 3 y 4, son de aplicación horizontal, es decir, se aplican a todos los Estados miembros de la Comunidad, excepto Grecia, Irlanda y Portugal, al ser todo su territorio considerado como objetivo número 1.
- Y el objetivo número 5, en la perspectiva de *reforma política agraria común*, comprende las zonas rurales no incluidas en las regiones del objetivo número 1, que reúnen los siguientes requisitos<sup>366</sup>: elevado índice de empleo agrícola en relación con el empleo total; bajo nivel de renta agrícola, expresado en especial en valor añadido por unidad de trabajo agrícola (UTA); bajo nivel de desarrollo socioeconómico, valorado en función del PIB por habitante.

La clasificación de las regiones en función de los citados objetivos se convierte en esencial para poder beneficiarse del reparto de la financiación comunitaria. Los criterios básicos de la Comisión para medir el subdesarrollo regional son los siguientes: saldo migratorio, tasa de población activa, tasa de empleo, duración media del paro, subempleo agrícola, productividad, inversiones,

---

<sup>364</sup> Son las regiones incluidas en el Anexo al Reglamento 2052/88, de 24 de junio, son las siguientes: España (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, Murcia), Francia (Departamento de ultramar, Córcega), Grecia (todo el territorio), Irlanda (todo el territorio), Italia (Abruzos, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Cerdeña y Sicilia), Portugal (todo el territorio) y Reino Unido Irlanda del Norte). Esta lista tenía una validez de 5 años. Según el art. 8.3 de este Reglamento transcurrido este período, la Comisión volverá a examinar la lista con la debida antelación para que el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento, adopte una nueva lista válida para el período siguiente de cinco años.

<sup>365</sup> La Comisión establecerá una lista de las regiones contempladas por este objetivo que revisará periódicamente en una planificación trienal. Pasado este periodo de tres años, el Consejo podrá modificar los criterios por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo.

<sup>366</sup> Asimismo, y previa solicitud justificada del Estado miembro, la intervención comunitaria podía ampliarse también a otras zonas rurales que se caracterizaban por un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, siempre que respondieran a uno o varios de los siguientes criterios: débil densidad de población, situación periférica, sensibilidad de la zona a la evolución del sector agrario, estructura de las explotaciones agrícolas y estructura de edad de la población activa, presiones ejercidas sobre el medio ambiente y el espacio rural, interior de las zonas de montaña.

**Cuadro III. D.**

Objetivos prioritarios (1989-1993)	Los fondos involucrados
1. Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FSE, FEDER, FEOGA-o
2. Reconvertir regiones afectadas por el declive industrial	FSE, FEDER
3. Combatir el paro de larga duración	FSE
4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes	FSE
5 (a) Acelerar la adaptación de estructuras agrícolas 5 (b) Fomentar el desarrollo de áreas rurales	FEOGA FSE, FEDER, FEOGA

carácter periférico y nivel de renta. La política de cohesión de la Comunidad, dependerá en gran medida de la concentración de las ayudas que pasa a convertirse en un objetivo político fundamental de la Comunidad.

El Fondo Social -junto al FEDER y FEOGA- contribuye a la consecución de los cinco objetivos (cuadro III.D) y con carácter prioritario y de manera exclusiva se dirige a los objetivos que están directamente relacionados con el empleo y el mercado del trabajo<sup>367</sup>.

## **b.2. Cooperación, programación y adicionalidad**

La cooperación o *partnership* en la actuación comunitaria se define en el artículo 4 del Reglamento marco, en los siguientes términos: “se establecerá mediante una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común”. La cooperación abarca la preparación, la financiación, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones.

La programación se presenta como otro de los elementos fundamentales de la reforma de 1988. La programación implica una manera estructurada, coordinada y sistemática de realizar las intervenciones estructurales, con el objetivo de optimizar el impacto de dichas intervenciones. Puede realizarse bien, por iniciativas estatales, en su mayor parte (90 por ciento), que corresponde a las autoridades nacionales o regionales de los Estados miembros, analizando su situación y perfilando estrategias respecto a las directrices de los nuevos objetivos; o bien, puede ser realizada por la Comisión Europea a través de las iniciativas comunitarias (9 por ciento). Existe una tercera posibilidad, excluida de esta programación, a la que corresponde el 1 por cien restante, que son las denominadas acciones innovadoras o proyectos pilotos.

La programación, que sufrirá modificaciones estructurales en los períodos siguientes, comprende ahora tres fases:

---

<sup>367</sup>Véase COMISIÓN EUROPEA, “Fondos estructurales 1993: Primer balance del período 1989-1993”, en *Inforegio*, Octubre, pp.1-16, 1995.

- a) La presentación por parte del Estado miembro de un plan de desarrollo plurianual, que puede ser a nivel nacional o regional.
- b) La aprobación por la Comisión del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), establecido sobre la base del plan presentado y en concertación con el Estado miembro y las regiones implicadas. Como afirma Mitsos, los MCA permitieron identificar las sinergias posibles entre los Fondos<sup>368</sup>.
- c) La aprobación por las Comisión de las solicitudes de intervención presentadas por el Estado miembro, estas intervenciones generalmente toman la forma de Programas Operativos (PO) y también gran proyecto, subvención global, o asistencia técnica, estos tres últimos son muy poco utilizados en esta etapa.

De tal forma que los organismos de formación profesional o las colectividades locales que deseen recibir una ayuda del FSE deben contactar con la administración para saber si sus proyectos pueden ser financiados por el Fondo y si ellos pueden inscribirse en un programa o en una subvención que había sido previamente aprobada por la Comisión.

La programación se puede realizar a partir de 1990 por iniciativas comunitarias. Las llamadas Iniciativas comunitarias constituyen las primeras bases de una verdadera política comunitaria, permitiendo a la Unión dar un impulso en los ámbitos que ella juzga prioritarios. Se adoptan las siguientes iniciativas que implicaban a los tres Fondos:

- Envireg: El objetivo de esta iniciativa es mejorar el medio ambiente y favorecer el desarrollo económico, y va dirigida especialmente a las zonas costeras de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad.

-Prisma: Esta iniciativa tiene como fin ayudar a las empresas de las regiones menos favorecidas de la Comunidad a aprovechar la realización del mercado interior mediante la mejora de determinadas infraestructuras y servicios relacionados con éstas. La aplicación de este programa está restringido a las regiones del objetivo 1 en las que estos servicios de infraestructuras son más deficientes.

---

<sup>368</sup> A. MITSOS, "La réforme des fonds structurels communautaires" en *Europa Sociale*, n. 2, 1991, pp. 16.

- Interreg: Tiene por finalidad ayudar a las regiones fronterizas de la Comunidad a prepararse para el gran mercado de 1992. Se trata de intensificar la colaboración entre las regiones situadas a ambos lados de las fronteras nacionales y revitalizar las economías de las zonas situadas en las fronteras externas de la Comunidad.
- Rechar: Se dirige a la reconversión económica de las zonas afectadas por el declive de la industria del carbón.
- Resider: Tiene por objetivo la reconversión de las cuencas siderúrgicas.
- Regis: Esta iniciativa se crea para conseguir la integración de las regiones más alejadas (departamentos franceses de Ultramar, Madeira, Azores y Canarias).
- Stride: *Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe*, tiene por objetivo aumentar la capacidad de innovación y de desarrollo tecnológico en las regiones de los objetivos números 1 y 2.
- Telematique: Esta medida tiene por finalidad fomentar la utilización de servicios avanzados de telecomunicaciones en las regiones menos favorecidas (regiones del objetivo 1), incluyendo la mejora del acceso a los servicios avanzados situados en el resto de la Comunidad Europea.
- Leader: La Iniciativa Leader tiene por objetivo aplicar soluciones innovadoras que sirvan de ejemplo para el conjunto de las zonas rurales, prestando al mismo tiempo apoyo a las iniciativas integradas que presenten las comunidades rurales.
- Retex: Iniciativa que nace con posterioridad al resto. Tiene por objetivo acelerar la diversificación de la actividad económica de las regiones que dependen estrechamente del sector textil y de la confección; con objeto de reducir esa dependencia y facilitar la adaptación de empresas viables de todos los sectores industriales. Las dos características principales de esta IC son: 1) que no es una acción sectorial sino regional y 2) que es un complemento de los marcos comunitarios de apoyo.
- Konver: Cuya finalidad es la diversificación económica de las zonas fuertemente dependientes del sector de la defensa.

Estas iniciativas implican una financiación por parte de los Fondos Estructurales de unos 5.500 millones de ecus. Las iniciativas que involucran fundamentalmente al FSE son las iniciativas de Recursos Humanos: Euroform, Now y Horizon que estudiamos más adelante.

Finalmente, el principio de adicionalidad implica que los Fondos Estructurales no deben usarse para reemplazar intervenciones nacionales. Es decir, “la actuación comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas”<sup>369</sup>. Para decidir la tasa de cofinanciación a aplicar, la Comisión valora: el grado de prosperidad nacional y regional, la población de las regiones, la gravedad relativa de los problemas estructurales y, para los objetivos correspondientes, las necesidades de desarrollo rural<sup>370</sup>.

### **b.3. Otros aspectos comunes**

Finalmente, como aspectos comunes al funcionamiento de los Fondos Estructurales están los referidos al control financiero<sup>371</sup>. Con el fin de garantizar el éxito de las acciones llevadas a cabo por promotores públicos o privados, los Estados miembros adoptan las medidas necesarias para verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente. Además, las acciones financiadas por los Fondos Estructurales pueden ser controladas *in situ*, en particular mediante sondeos, por funcionarios o agentes de la Comisión y pueden también participar funcionarios o agentes del Estado miembro. En base a estos controles, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o medida de que se trate si el examen confirma la existencia de irregularidades y, en particular, de una modificación importante que afecte las condiciones de ejecución de la acción o medida.

---

<sup>369</sup> Artículo 4.1 del Reglamento del Consejo n 2052/88.

<sup>370</sup> El artículo 13.3 del Reglamento del Consejo 2052/88 regula los porcentajes de participación comunitaria con cargo a los Fondos estructurales para los distintos objetivos estaban sometidos, como norma general, a los siguientes límites: un máximo del 75% del coste total y un mínimo del 50% de gasto público, para las medidas aplicadas en regiones del objetivo número 1, un máximo del 50 % del coste total y un mínimo del 25% de gasto público, para las medidas aplicadas en las demás regiones. La financiación de la Comunidad, para los estudios preparatorios y las medidas de asistencia técnica que se emprendan por iniciativa de la Comisión, podrá, en casos excepcionales, alcanzar el 100% del coste total.

<sup>371</sup> Artículo 23 del Reglamento del Consejo 2052/88.

Para garantizar la realización efectiva de los compromisos adoptados, se lleva a cabo un seguimiento<sup>372</sup> de la acción comunitaria que puede, en caso necesario, reorientar la acción atendiendo a las necesidades que surjan durante la ejecución. Dicho seguimiento se realiza mediante informes elaborados con arreglo a procedimientos aprobados de común acuerdo, controles por sondeo y comités creados al afecto. Además, la Comisión presentará periódicamente al Comité del FSE informes relativos a la consecución de los objetivos números 3 y 4<sup>373</sup>. Las conclusiones de dichos informes y los dictámenes del Comité se remitirán, para información, al Parlamento Europeo.

Finalmente, otro aspecto común, importante y novedoso, es el compromiso por parte del organismo responsable de la ejecución de las intervenciones estructurales de la Comunidad de procurar que dicha acción sea objeto de la adecuada publicidad. Con el objetivo, decidido por el Consejo<sup>374</sup>, de sensibilizar a los beneficiarios potenciales y a las organizaciones profesionales ante las posibilidades que ofrece la acción y a la opinión pública sobre el papel desempeñado por la Comunidad.

### **c) La configuración del Fondo Social Europeo: extendiendo su alcance**

La actuación del FSE se integra en este enfoque, que hemos analizado, en el marco de una *propuesta global* que realiza coordinando sus acciones con el resto de los instrumentos estructurales en la consecución de los objetivos comunitarios bajo el principio de la cohesión económica y social. El FSE -junto al FEDER y FEOGA- contribuye al logro de los cinco objetivos y, con carácter prioritario y de manera exclusiva, se dirige a los objetivos que están directamente relacionados con el

---

<sup>372</sup>Artículo 6 del Reglamento 2052/88 y artículo 25 del reglamento 2052/88.

<sup>373</sup>La Comisión estará asistida en la consecución de los objetivos por tres Comités: el Comité del FSE en relación a los objetivos 3 y 4, el Comité consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros para la valoración de los Objetivos 1 y 2 y al Comité de gestión compuesto por representantes de los Estados para el seguimiento de la realización de los Objetivos 5a) y 5 b). La Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Informes donde se indicará, en particular, los progresos efectuados en la realización de los objetivos.

<sup>374</sup>Artículo 32 del reglamento 4253/88.



empleo y el mercado del trabajo: el objetivo 3 -combatir el paro de larga duración- y el objetivo 4 -facilitar la inserción profesional de los jóvenes-. El Fondo Social tendrá, por tanto, como atribuciones prioritarias<sup>375</sup>: el apoyo, en toda la Comunidad, a las acciones de formación profesional y a las ayudas a la contratación, con el fin de luchar contra el paro de larga duración (objetivo número 3) y de integrar a los jóvenes en la vida profesional (objetivo número 4). Objetivos aplicados a todo el territorio de la UE y que involucran exclusivamente al Fondo social<sup>376</sup>.

En colaboración con los otros Fondos Estructurales y en el marco de la propuesta global prestará ayuda a la consecución de los objetivos 1, 2 y 5b . Estos objetivos no se extienden a todo el territorio de la Comunidad, sino que deben llevarse a cabo en regiones concretas y zonas previamente definidas por los Estados miembros.

En relación con las regiones del objetivo 1, las intervenciones previstas por el FSE representaron cerca del 40 por ciento del total. Los países y regiones incluidas bajo este objetivo se reagruparon en dos categorías:

- las regiones que centraron la intervención del FSE sobre el desarrollo, el caso de Portugal, Grecia e Irlanda;
- aquéllas que concentraron una parte importante de las ayudas del FSE en favor de los jóvenes menores de 25 años y los parados de larga duración, caso de España, Italia y Reino Unido.

En el período anterior había quedado claro que las estructuras administrativas en muchas de las regiones objetivo 1 necesitaban ser fortalecidas. La separación creciente entre la educación y el trabajo y la superación de la obsoleta distinción entre educación y formación implican ahora el incremento de acciones elegibles por el FSE para las regiones objetivo 1. Por tanto, el FSE amplía sus objetivos manteniendo vigentes los previstos en el Tratado de Roma, tal como fue redactado en 1957, y añade aquellos que se derivan del espíritu y el texto del Acta Única y del Plan Delors así como de los reglamentos que desarrollan éstos.

---

<sup>375</sup>Según contempla el artículo 3.2 del Reglamento del Consejo 2052/88.

<sup>376</sup>E. TOFFANIN, “La vocation principale du FSE: la lutte contre le chômage de longue durée et l’insertion professionnelle des jeunes”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 24-33.

### **c.1. Beneficiarios de las ayudas**

Los beneficiarios de las ayudas del FSE en esta etapa van a registrarse por unas normas de elegibilidad bastante generosas. Los colectivos a los que se puede conceder su ayuda serán los siguientes:

- a) parados mayores de 25 años de larga duración y jóvenes menores de 25 años;
- b) amenazados de paro, con el fin de proporcionar a dichas personas las cualificaciones profesionales necesarias, bien para favorecer la estabilidad de sus puestos de trabajo, bien para desarrollar nuevas posibilidades de empleo.
- c) finalmente, en dichas medidas se pueden incluir otros colectivos distintos de los parados o amenazados de paro, como son:
  - en virtud de los objetivos números 1, 2 y 5b) los trabajadores de pequeñas y medianas empresas o las personas activas que participen en una actividad esencial para la realización de los objetivos;
  - en virtud del objetivo número 1, personas que estén realizando la formación profesional ya sea la teórica realizada fuera de la empresa según el contrato de aprendizaje o la realizada al término de la escolaridad obligatoria, con vistas a los desafíos planteados por los avances tecnológicos.

La finalidad del FSE sigue siendo luchar contra el paro, pero ahora incide en su papel de promoción del empleo en coordinación con los otros Fondos Estructurales. El desarrollo de los recursos humanos se realiza con el objetivo de aumentar al máximo la inversión regional y el desarrollo rural, que financian el FEDER y el FEOGA. En la práctica, se produce una ampliación del papel tradicional del FSE, en la medida en que el apoyo a los recursos humanos para el desarrollo de las regiones menos prósperas afectadas por el declive industrial o rural, incide en las personas con riesgo de desempleo elegibles bajo los objetivos 3 ó 4.

### **c.2 Campo de intervención**

### **c.2.1. Ámbito de intervención<sup>377</sup>**

El ámbito de aplicación se establece en función de la combinación del territorio y los colectivos beneficiados por las ayudas del FSE. El territorio en el que actúa se determina en función de los objetivos establecidos por la Comunidad y los colectivos beneficiados se designan de acuerdo al objetivo general que tiene encomendado el FSE. De tal manera que las ayudas del Fondo de conceden:

- En virtud de los objetivos número 3 y 4, para combatir el paro de larga duración mediante la inserción profesional de los parados mayores de 25 años, desde al menos doce meses y parados menores de 25 años que hayan terminado la escolaridad obligatoria.
- En virtud de los objetivos número 1, 2 y 5b), para acciones que favorezcan la estabilidad en el empleo y desarrollo de nuevas posibilidades de los parados, amenazados de paro y personas que trabajen en pequeñas o medianas empresas y facilitar la formación profesional de toda persona activa que participe en una actividad para la realización de los objetivos.
- Específicamente, en virtud del objetivo número 1, para acciones de formación profesional, que puede ser la formación teórica que se realiza fuera de las empresas según el contrato de aprendizaje. En caso específicos, puede incluso, financiar la parte de los sistemas nacionales de educación secundaria dedicada específicamente a la formación profesional al término de la escolaridad obligatoria. En el marco de este objetivo se financian también acciones de ayuda a la contratación en proyectos no productivos y que creen empleos suplementarios con una duración mínima de seis meses en favor de parados de larga duración mayores de 25 años.

### **c.2.2. Formas de intervención**

Las formas de intervención del Fondo Social Europeo se definen por el principio de la programación. De acuerdo con este principio las solicitudes de ayuda al FSE se presentan por los Estados miembros en forma de Programas Operativos y

---

<sup>377</sup>Artículo 2 del Reglamento del Consejo 4255/88.

de Subvenciones Globales tanto de acciones de preparación, de acompañamiento y de gestión (estudios de asistencia técnica e intercambio de experiencias), como de acciones destinadas, en el marco del diálogo social, al personal de las empresas, en dos o más Estados miembros, en materia de transferencia de conocimientos especiales relativos a la modernización del aparato de producción. La Comisión decide en 1990, primer año de realización de acciones concernientes al diálogo social, financiar 15 acciones dirigidas a 463 representantes del personal de las empresas de todos los Estados miembros.

La otra modalidad de intervención es la relativa a la iniciativa de la Comisión. En esta etapa se adoptan 16 Iniciativas. Como hemos visto las Iniciativas que involucran fundamentalmente al FSE son las iniciativas de Recursos Humanos: Euroform, Now y Horizon, aprobadas el 18 de diciembre de 1990<sup>378</sup> (casi 3.8% de sus recursos totales para 1989-1993, con la colaboración del FEDER con la inversión en infraestructura). En las tres iniciativas la Comisión busca valorizar la formación profesional y la promoción del empleo<sup>379</sup>.

- Euroform (300 millones de Ecus) el objetivo concreto de la Iniciativa Euroform es el de desarrollar a través de medidas transnacionales nuevas cualificaciones, competencias y oportunidades de empleo para fomentar su convergencia a escala comunitaria, especialmente entre las regiones menos desarrolladas y el resto.

- Now (156 millones de ecus) se dirige a lograr mediante acciones transnacionales que las mujeres se beneficien plenamente, en términos de igualdad con los hombres, de los efectos positivos que se esperan del crecimiento económico y del desarrollo tecnológico. Para la realización de los objetivos existen una serie de medidas subvencionables que podemos resumir en dos grandes grupos:

- 1) Para favorecer la creación por la mujer de pequeñas empresas y cooperativas .
- 2) Medidas de orientación y asesoramiento de perforación y formación de acceso al empleo para la reinserción profesional.

- Horizon (304 millones de ecus), forma parte al igual que la Euroform y Now de las tres iniciativas de recursos humanos. Su objetivo es favorecer la integración

---

<sup>378</sup>Decisión de la Comisión, de 18 de diciembre sobre las iniciativas comunitarias (DOCE, C, n.º 327, de 29 de diciembre de 1990).

<sup>379</sup>P. HATT, "Le FSE dans le cadre des initiatives communautaires" en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 48-59.

económica, profesional y social de los minusválidos y ciertos grupos desfavorecidos. Existen dos tipos distintos de beneficiarios, los minusválidos (personas con minusvalías graves resultantes de daños físicos o mentales) y los desfavorecidos (personas con dificultades específicas que impidan o retrasen su integración económica y social, como sería el caso de los refugiados y de los inmigrantes).

El FSE también contribuye, durante 1989-1993, con un total de 125 millones de ecus al volumen de recursos humanos de otras Iniciativas de la Comunidad. Estas Iniciativas constituyen las primeras bases de una verdadera política comunitaria, permitiendo a la Unión dar un impulso en los ámbitos que ella juzgaba prioritarios.

### **c.3. Modalidades de las ayudas**

#### **c.3.1 Acciones elegibles**

Las acciones en las que el Fondo participa siguen siendo las mismas, esto es la formación profesional y las ayudas a la contratación de empleo. En este período y en el contexto ya analizado de integración con el resto de los instrumentos financieros en consecución de los objetivos comunitarios, las características que presentan las acciones elegibles son las siguientes:

a) Formación profesional que “incluirá toda actuación destinada a proporcionar las competencias necesarias para ejercer en el mercado de trabajo uno o varios empleos específicos, con excepción del aprendizaje, así como toda acción de un contenido tecnológico adecuado exigido por las mutaciones tecnológicas y las necesidades de la evolución del mercado de trabajo”<sup>380</sup>.

La Comisión considera dentro del campo de la formación profesional para las regiones de los objetivos 1, 2 y 5b) toda actividad de cualificación y perfeccionamiento profesional necesaria para utilizar las nuevas técnicas de producción y/o gestión en pequeñas y medianas empresas. Y, específicamente para las regiones del objetivo 1, la formación profesional incluirá la parte teórica de la formación que se realiza, fuera de la empresa según la fórmula del aprendizaje e

---

<sup>380</sup>Definida en el artículo del Reglamento del Consejo 4255/88.

incluso, en casos específicos, la enseñanza secundaria o correspondiente específicamente dedicada a la formación profesional al término de la escolaridad obligatoria. El FSE sigue el criterio de “a más problemas en la región más tipos de cursos de formación profesional podrán ser cofinanciados porque menores serán los requisitos exigidos”<sup>381</sup>.

b) Como en el pasado, el FSE consolida el apoyo a las ayudas a la contratación en puestos de trabajo de naturaleza estable de nueva creación y ayudas a la creación de actividades independientes. En las regiones objetivo 1, las acciones de ayuda a la contratación se extienden a las ofertas de trabajo en proyectos no productivos que responden a necesidades colectivas y creen empleos suplementarios con una duración mínima de seis meses en favor de parados de larga duración mayores de veinticinco años.

La Comisión preparó para facilitar la programación de la intervención del FSE -Planes, Marcos Comunitarios de Apoyo, Programas Operativos y Subvenciones Globales- unas Orientaciones, para al menos un período de 3 años. Estas orientaciones fijan las prioridades de la Comunidad, relacionando la formación profesional y la política de empleo, bajo los objetivos 3 y 4. Bajo el criterio de que las selecciones de carácter territorial eran a priori eliminadas en estos dos objetivos que tenían un carácter horizontal. Las Orientaciones definen los ejes de la política de formación y empleo en que se inscriben las medidas de acción propuestas por los Estados miembros para que puedan beneficiarse de ayudas del Fondo. Éstas indican, por un lado, las condiciones específicas aplicables a cada uno de los objetivos 3 y 4, y, por otro, las condiciones generales aplicables indiferentemente a las acciones de los dos objetivos. Las Orientaciones ponen el acento sobre el carácter cualitativo de los criterios de selección a financiar. Éstos incluyen la atención para las personas con especiales dificultades en relación con el mercado de trabajo, trabajadores migrantes y personas con invalideces<sup>382</sup>.

---

<sup>381</sup>M. J. MORÁN GARCÍA, “La nueva regulación del Fondo Social Europeo (FSE)”, en *Boletín do Centro de Documentación Europea de Galicia*, n. 3, mayo-junio, 1989, pp. 42.

<sup>382</sup>E. TOFFANIN, *op. cit.*, 1991, pp. 24-33.

Por otro lado, con respecto a los Planes presentados en el marco de los objetivos y en lo que se refiere al Fondo Social, se harán constar las siguientes estimaciones: los desequilibrios existentes entre la demanda y la oferta de empleo, con inclusión de datos relativos al empleo femenino; la naturaleza y características de las ofertas no cubiertas; las salidas profesionales existentes en el mercado de trabajo; las acciones a realizar en materia de formación y empleo; y, el número de beneficiarios por tipo de acción.

Finalmente, un 5 por ciento de la dotación anual del Fondo se reserva para la financiación de acciones<sup>383</sup> de carácter innovador en relación con la formación profesional y el desarrollo del empleo, con vistas a una intervención ulterior del Fondo en varios Estados; para estudios, asistencia técnica e intercambio de experiencias, así como seguimiento y evaluación en profundidad de las medidas financiadas por el Fondo; y, para las acciones dirigidas al personal de las empresas en materia de transferencia de conocimientos y orientación y asesoramiento para la reinserción de los parados de larga duración.

### **c.3.2 Gastos elegibles**

Los gastos que pueden ser cubiertos por las ayudas del FSE no sufren apenas modificaciones respecto a lo que ha sido su funcionamiento hasta el momento. Así, el FSE cubre los gastos siguientes<sup>384</sup>:

- a) Los ingresos de las personas que reciban formación profesional.
- b) Los gastos de preparación, funcionamiento, gestión y evaluación de acciones de formación profesional, incluida la orientación profesional, incluyendo también los gastos de formación del personal docente y los gastos de estancia y desplazamiento de los beneficiarios de actividades de formación profesional
- c) Las ayudas a la contratación<sup>385</sup>, durante un período máximo de doce meses por persona, en empleos de naturaleza estable de nueva creación, y ayudas a la creación

---

<sup>383</sup>Art. 1 del Reglamento 4255/88

<sup>384</sup>Artículo 3 del Reglamento del Consejo 4255/88.

de actividades independientes, así como, por un período mínimo de seis meses por persona, las ayudas para empleos fruto de proyectos no productivos que respondan a necesidades colectivas.

d) El coste de las acciones que se beneficien de las ayudas del Fondo en las acciones de preparación, acompañamiento y gestión (asistencia técnica, intercambios de experiencias, seguimiento y evaluación) de los proyectos realizados con ayuda del Fondo, acciones de transferencia de conocimientos relativos a la modernización del aparato de producción de las empresas, en el marco del diálogo social y, finalmente, acciones de orientación y asesoramiento para la reinserción de parado de larga duración.

#### **d) Valoración crítica**

La reforma del FSE, que acabamos de analizar, es fundamentalmente fruto de la aprobación del Acta Única, que confiere una nueva dimensión a la Comunidad y que conlleva la revisión profunda del funcionamiento de los Fondos Estructurales. Los Fondos funcionando a partir de ahora de forma coordinada para alcanzar una mayor eficacia, se convierten en los principales instrumentos de la política de cohesión económica y social de la comunidad, marco imprescindible que llevará al objetivo de la instauración de un mercado único en 1992.

Esta nueva reforma del Fondo de carácter más profundo que cualquier otra no significa, como afirma Amoêdo Pinto, una “*solucion monolitique*” ya que la experiencia adquirida desde la puesta en marcha, así como las nuevas realidades políticas y económicas justifican su revisión, sin poner en tela de juicio los aspectos esenciales de su concepción y de su aplicación<sup>386</sup>. La idea dominante ha sido la

---

<sup>385</sup>La Comisión determinará el importe máximo elegible por persona y semana. Dicho importe será calculado sobre la base del 30 por 100 de los ingresos medios brutos de los trabajadores industriales de cada Estado miembro, conforme a la definición armonizada de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, se publicará en el DOCE.

<sup>386</sup> M. AMOÊDO, *op. cit.*, 1996, pp. 12.



integración del FSE en las políticas estructurales de la Comunidad que se fundamentan en la solidaridad y en la cohesión económica y social, sin olvidar que el desarrollo y reconversión de las regiones desfavorecidas, grandes objetivos de la acción de los Fondos Estructurales, están estrechamente ligados al crecimiento de la competitividad de sus empresas sometidas a la presión de la competencia internacional. No obviamos entonces que de nuevo los objetivos económicos son la prioridad en el desarrollo de la política social y el esquema previo a la inexistencia de un diseño de acción social comunitaria. La Comunidad sigue pues aplicando el mismo guión que marcó sus inicios: los avances sociales son un resultado de los éxitos económicos.

Los aspectos fundamentales de la reforma fueron, como hemos visto, los siguientes:

- La integración de la acción y coordinación de los Fondos Estructurales.
- La concentración de la acción estructural, desde la doble perspectiva de subdesarrollo regional (objetivos 1, 2 y 5b) y sectores de intervención prioritarios (objetivos 3, 4 y 5a). Este enfoque es resultado de la necesidad de realizar una respuesta global y coordinada a los grandes problemas a los que se enfrentaba la Comunidad, principalmente los retrasos en el desarrollo de determinadas regiones y las consecuencias de las mutaciones industriales y agrícolas.
- La introducción generalizada del método de programación plurianual, descentralizada y coordinada, de común acuerdo entre autoridades nacionales y la Comisión. El principio de programación significa el paso de una lógica de intervención por proyectos a una lógica de intervención por programas. Las ayudas financieras son planificadas por un período de cinco años lo que permite tener una visión global de la política a realizar a medio término y asegurar una cierta garantía financiera.
- Las nuevas formas de intervención que encuentran espacio en el nuevo contexto de la programación. Se da especial importancia a los Programas Operativos y a las Acciones Integradas.
- La complementariedad de la intervención comunitaria con las Iniciativas Comunitarias.

- La *partnership* o cooperación, es decir, la estrecha concertación entre Comisión, Estado miembro interesado y autoridades nacionales competentes, designadas por este último también a nivel regional y local.
- El mayor esfuerzo financiero de la Comunidad y la concentración de las intervenciones en zonas que sufren más profundamente las consecuencias de un retraso en el desarrollo. El Consejo Europeo decidió los días 11 y 12 de febrero de 1988, duplicar en términos reales y, antes de 1993, las inversiones para los Fondos con finalidad estructural, respecto a los niveles de 1987. Se realiza una contribución financiera total para el quinquenio 89-93 en favor de todos los objetivos de 60.315 millones de ecus.
- Finalmente, como hemos ya analizado, la creación de medidas de acompañamiento, valoración y control que mejoran la eficacia de las ayudas estructurales.

Específicamente, en relación con el FSE, en el marco de los objetivos prioritarios, se establecen una serie de directrices que definen las líneas de política de formación y empleo, en las que se incluyen las medidas que pueden beneficiarse de su aportación. Las atribuciones prioritarias del FSE en esta etapa están marcadas por los objetivos 3 y 4: lucha contra el paro de larga duración e inserción profesional de los jóvenes. La eficacia de la acción del Fondo en estos dos dominios, no obstante, encuentra un serio obstáculo en la penuria de los medios económicos y en la necesidad de reservar la ayuda a las regiones donde la tasa de paro es más elevada.

Desde el punto de vista del usuario, se producen importantes modificaciones. Se descentralizan las decisiones, que ahora se realizan a nivel nacional e incluso regional. El incremento del presupuesto significa además mayores oportunidades recibir dinero FSE, incluso cuando al mismo tiempo se produce un incremento de las demandas y del número de solicitudes de subvenciones en las acciones elegibles del objetivo 1. Por otro lado, el nuevo sistema de programación plurianual, proporciona una mayor continuidad y flexibilidad.

Se introduce también un nuevo sistema de pagos diseñado para reducir los retrasos anteriores y los problemas de flujo de dinero en efectivo. Si bien no resuelve las dificultades heredadas, las innovaciones introducidas -adelanto inicial del 50 por ciento, dos meses después de la aprobación del proyecto y una extensión del 30 por

ciento cuando se había utilizado la mitad del adelanto inicial- permiten un margen de maniobra mayor para realizar las acciones.

En la aplicación de la cofinanciación, los problemas más comunes estuvieron motivados porque las solicitudes realizadas por los Estados miembros eran casi dos tercios superiores a los recursos asignados. Esto implica que la Comunidad o renuncia a realizar dichas operaciones o disminuye el porcentaje de participación comunitaria lo que supone el aumento del porcentaje del Estado miembro. Como afirma Fuentes, esto llevó a que “los países que tienen problemas de déficit público y no quieren aumentarlo encuentran limitaciones en la utilización de Fondos Estructurales, dada la participación que tienen que hacer en la cofinanciación de los proyectos”<sup>387</sup>.

Los aspectos más positivos que podemos destacar en esta etapa se relacionan con el esfuerzo de programación de los Estados miembros, que permite un acercamiento entre las administraciones nacionales y comunitarias y el comienzo de una forma de trabajo coordinado. La posibilidad de reunir a diferentes agentes a nivel regional, nacional y comunitario significa la implicación y colaboración de los ámbitos comunitarios y nacional, que hasta entonces se habían caracterizado por una separación, en la cual el diseño de las políticas correspondía a la esfera europea y su aplicación a las autoridades nacionales.

Otro resultado que merece que destaquemos fue los esfuerzos realizados en favor de la integración de mujeres en ocupaciones en las que estaban infra-representadas. Se puso énfasis en la innovación, los proyectos transnacionales y formación en tecnología avanzada y la mejora de estructuras de formación. Respecto a las acciones transnacionales, que implican a operadores de dos o más Estados miembros, se convierten en una auténtica línea de conducta en las tres iniciativas comunitarias de recursos humanos: Euroform, Now y Horizon<sup>388</sup>.

---

<sup>387</sup>J. FUENTES, “Análisis de los instrumentos estructurales en la Unión Europea. Fuentes documentales y recopilación bibliográfica”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 32, 2, 1994, pp. 252.

<sup>388</sup>H. KAIRAT, “Le concours du FSE aux actions transnationales”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 111-114.

## **VI. Nueva revisión tras la aprobación del Tratado de Maastricht (1993-1999)**

### **a) Factores de cambio: el Consejo Europeo de Edimburgo y el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo**

El 7 de febrero de 1992, después de dos años de importantes discusiones, se aprueba en Maastricht el Tratado constitutivo de la Unión Europea<sup>389</sup>. Maastricht<sup>390</sup> va a marcar sin duda, una fecha clave en la construcción europea y una nueva fase en el desarrollo del Fondo Social en el marco de la cohesión económica y social. El aspecto primordial de la reforma de Maastricht va a ser la unión económica y monetaria, con una serie de objetivos de convergencia económica<sup>391</sup> de los distintos Estados miembros. Este contexto de fuerte presencia de objetivos económicos va a afectar de una manera directa al desarrollo de los aspectos sociales. No olvidemos que en Europa el paro sigue creciendo y se alcanzan cifras entonces de 18 millones de parado. El nacimiento de la moneda única y la creación de puestos de trabajo, como afirma A. Lozano “forman una pareja muy mal avenida”<sup>392</sup>.

Las reformas introducidas en Maastricht, si bien por un lado, fracasan en el intento de crear en el marco del Tratado una política social común, por otro triunfan en la profundización, tras una complicada negociación, del principio introducido en el AUE de la “cohesión económica y social”<sup>393</sup>. Esta iniciativa correspondió a la delegación española y fue objeto de duras críticas por el resto de los países comunitarios (con la excepción de Grecia, Portugal e Irlanda). La propuesta

---

<sup>389</sup>El Tratado de la Unión Europea no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993, es decir, once meses después de lo previsto inicialmente.

<sup>390</sup>Para un estudio del Tratado véase en S. CISNAL DE UGARTE et al., *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.

<sup>391</sup>Déficit público, inflación, tipos de interés, tipos de cambio y deuda pública.

<sup>392</sup>Véase en A. LOZANO, “Recetas Europeas contra el Paro”, en *Su Dinero*, n.º 100, 1997, pp. 14-18.

<sup>393</sup>PARLAMENTO EUROPEO, “La Unión Europea entrará en el siglo XXI con un nuevo Tratado”, en *Tribuna del Parlamento Europeo*, n.17, Julio, 1999, pp. 1; F. PÉREZ DE LOS COBOS, *op. cit.*, 1994, pp. 107.

española<sup>394</sup> ponía de manifiesto la necesidad de reforzar la ayuda económica de la Comunidad a los países más débiles (España, Grecia, Portugal e Irlanda) mediante medidas tales como: modificación en la gestión de los Fondos, creación de un nuevo fondo (el que sería el Fondo de cohesión) y cambios en el sistema de financiación comunitario. Tesis que acabará por imponerse en la redacción del Tratado, reflejada tanto en los artículos del Tratado -la cohesión económica y social entra a formar parte, en el artículo B, de los principios básicos de la Unión- como en el Protocolo sobre la cohesión económica y social.

Al igual que en la reforma de 1988, la intervención de los nuevos Fondos Estructurales en este período se procuró que coincidiese en el tiempo con las nuevas previsiones financieras. El llamado *Paquete Delors II* es aprobado por el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992<sup>395</sup> y un años más tarde se adaptan los Reglamentos de 1988 con el fin de canalizar la nueva financiación comunitaria durante el próximo período de programación presupuestario 1993-99. En Edimburgo se deciden aumentos significativos en los presupuestos de los Fondos Estructurales. Casi 142 mil millones de ecus<sup>396</sup> se asignaron para el periodo 1994-99, esto es prácticamente el doble de la cantidad del periodo precedente. Cerca del 70 por ciento se destina a las regiones del objetivo 1 y la ayuda a Grecia, España, Irlanda y Portugal pasa a ser el doble en términos reales entre 1992 y 1999.

Como novedades significativas que se producen es necesario que destaquemos tres nuevas instituciones que están directamente vinculadas con los Fondos: la creación del Instrumento Financiero de Orientación de las Pesca (IFOP)<sup>397</sup> para ayudar a la reestructuración en el sector de las pesquerías; la creación del Fondo de Cohesión<sup>398</sup>; y, el establecimiento del Comité de las Regiones como órgano consultivo del Consejo y de la Comisión en distintos ámbitos, especialmente en el desarrollo regional.

---

<sup>394</sup>J. L. FERNÁNDEZ SANZ, “la Cohesión económica y social defendida por el Estado Español”, en F. SALVADOR Pérez (COORD.), *II Jornadas Sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1994, pp. 73-79.

<sup>395</sup>

El Consejo Europeo de Edimburgo del Consejo Europeo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992, las decisiones más importantes que se adoptan son: la oferta a Dinamarca de celebrar un segundo referéndum sobre la ratificación del Tratado, la aprobación del Paquete de medidas Delors II y el acuerdo sobre el inicio de las negociaciones de adhesión con Austria, Suecia y Finlandia el 1 de enero.

<sup>396</sup>El paquete financiero aprobado en el Consejo de Edimburgo asignó a los Fondos Estructurales una dotación de 141.741 millones de Ecus para el período 1994-1999, cuantía a la que deben añadirse los 15.150 millones de Ecus previstos para el Fondo de Cohesión.

<sup>397</sup>Reglamento del Consejo 2080/93, de 20 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/1988 en lo referente al instrumento financiero de orientación de las pesca (DOCE, L, n.º 193, de 31 de julio de 1993, pp.1).

<sup>398</sup>Reglamento del Consejo 1164/94.

La creación del Fondo de cohesión, aunque no tiene lugar hasta 1994<sup>399</sup>, está ya contemplada en el artículo 130D del Tratado de la Unión Europea, en el que se prevé la creación de “un Fondo de Cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura del transporte”. Este Fondo tendrá unas características propias que lo diferencian del resto de los Fondos Estructurales: en primer lugar, el ámbito de intervención se limita a los llamado países de la cohesión, que son aquellos con un PNB inferior al 90 por ciento del promedio comunitario (que fueron delimitados en el propio Reglamento comunitario: Grecia, España, Irlanda y Portugal). En segundo lugar, la financiación no se hace por programas si no por proyectos, éstos sólo podrán referirse al medio ambiente o a las infraestructuras del transporte. Finalmente, su intervención está condicionada al cumplimiento de los criterios de convergencia<sup>400</sup>, que son requisito para pasar a la tercera fase de la UEM. Este aumento en la ayuda, particularmente para las regiones menos desarrolladas, anticipó el ímpetu adicional dado a la cohesión económica y social en el Tratado de Maastricht, entonces todavía en negociación, particularmente en el contexto de movimientos hacia la unión económica y monetaria y el establecimiento de la moneda única.

En estos años, se produce la adhesión a la Unión Europea de tres nuevos países, Austria, Finlandia y Suecia, acordada el 26 de julio de 1994 y efectiva el 1 de enero de 1995, el número de Estados de la Unión Europea se eleva a quince y tiene lugar la creación de un nuevo objetivo, el número 6, de carácter regional, para hacer frente a los problemas específicos de las regiones de los países nórdicos poco pobladas.

La amplia consulta propuesta por la Comisión en 1993 sobre el futuro de la política social europea desarrollada con los Libros Blanco y Verde sobre la política social conduce a que, en abril de 1995, la Comisión adopte su tercer Programa de Acción Social a medio plazo desde los años setenta, que abarcará el período de 1995-97<sup>401</sup> y que representa un ambicioso plan de acción en el sector social. Este programa hace alusión fundamentalmente al empleo, la legislación, la igualdad de oportunidades para las mujeres, la idea de una sociedad que pertenezca a todos los ciudadanos y la necesidad de estudios e investigaciones en el sector social.

## **b) El Fondo Social Europeo tras el Tratado de Maastricht**

---

<sup>399</sup>Hasta la adopción del Fondo de Cohesión se estableció un “Instrumento financiero provisional de cohesión” regulado en el Reglamento del Consejo 792/93, de 30 de marzo (DOCE, L, n.º 79, de 1 de abril de 1999, pp. 74).

<sup>400</sup>Según dispone el artículo 104C del Tratado de la Unión Europea.

<sup>401</sup>En 1998 la Comisión adoptará un nuevo Programa de acción social. Véase en COMISIÓN EUROPEA, *Programa de acción social. 1998-2000*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998.

En el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea se declara que es objetivo de la Comunidad mantener un alto nivel de empleo. La nueva revisión de los Fondos Estructurales, fruto de la aprobación del Tratado de Maastricht, va a consolidar la reforma de 1989, pues mantiene sus principios básicos de: concentración de los recursos en regiones o zonas con mayores dificultades; cooperación entre la Comisión, el Estado miembro y los interlocutores económicos y sociales; programación de las acciones; y, adicionalidad de los recursos comunitarios.

El Tratado de Maastricht amplía las funciones del Fondo Social añadiendo como nueva función “facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”<sup>402</sup>. Ampliación que denota el interés de la Comunidad de hacer del FSE más un instrumento de prevención de los déficit sociales que un Fondo de simple ayuda, “más actor de políticas de empleo activas que de asistencia social”<sup>403</sup>. Podemos afirmar que existe entonces un verdadero intento de pasar de las políticas pasivas a las políticas activas para dinamizar el empleo.

Esta reforma tiene su origen en el compromiso expreso, recogido en el Reglamento marco de 1988<sup>404</sup>, que indica que el Consejo reexaminaría antes del 31 de diciembre de 1993 dichas disposiciones reglamentarias. La revisión de 1988 había dejado obsoletas disposiciones del Tratado, especialmente las que se refieren al FSE y era necesaria una nueva reforma “con el fin de incorporar las mejoras precisas a fin de aumentar la eficacia, la simplificación y la transparencia de las políticas estructurales”<sup>405</sup>. El Tratado de Maastricht en el Protocolo sobre cohesión económica y social reafirma “la necesidad de proceder a una profunda evaluación del funcionamiento y de la eficacia de los Fondos Estructurales en 1992”. El capítulo 2 del Título VIII, dedicado al Fondo Social Europeo, queda reducido a tres artículos (123, 124 y 125).

En las modificaciones introducidas en Maastricht se prevé<sup>406</sup> que el Reglamento marco y el Reglamento de coordinación de los Fondos se adopten a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, por unanimidad en el Consejo. Además, los reglamentos del FEDER y del FSE, de acuerdo con el artículo 130E, requieren la adopción, en cooperación con el Parlamento Europeo, por mayoría cualificada del Consejo<sup>407</sup>.

---

<sup>402</sup>Artículo 123 del tratado de CEE reformado en Maastricht, modificado por el punto 34 del artículo G del TUE.

<sup>403</sup>PÉREZ DE LOS COBOS, *op. cit.*, 1994, pp. 109.

<sup>404</sup>En el artículo 18 del Reglamento del Consejo 2052/88 se decía que a propuesta la Comisión, el Consejo reexaminará el presente reglamento en un plazo de cinco años contados a partir de su entrada en vigor.

<sup>405</sup>COLINA et al., *op. cit.*, 1995, pp. 245.

<sup>406</sup>Artículo 130c del Tratado de la Unión Europea.

<sup>407</sup>En cambio, el FEOGA-o y el IFOP se basan en el procedimiento ordinario, con mayoría cualificada del Consejo, previsto en el art. 43 del Tratado CE.

De tal forma, que el 20 de julio de 1993 se adopta la normativa comunitaria que va a regular el funcionamiento de los Fondos Estructurales hasta 1999. Al igual que en la reforma de 1988, la estructura legislativa consiste en dos reglamentos comunes a todos los Fondos Estructurales y reglamentos de carácter específico para cada uno. Es decir, desde un punto de vista jurídico la reforma se articula en torno a: un reglamento marco, el Reglamento 2081/93<sup>408</sup> que redefine las tareas de los Fondos y establece cómo deben coordinarse entre ellos, el BEI y los otros instrumentos financieros: un reglamento de coordinación, el Reglamento 2082/93<sup>409</sup> que se aplicó a todos los Fondos Estructurales; y, finalmente, cuatro reglamentos relativos a cada uno de los Fondos. Los aspectos específicos referentes al FSE se desarrollan en el Reglamento 2084/93<sup>410</sup>.

### **c) Cambios comunes a los Fondos Estructurales**

Las principales novedades introducidas por esta nueva reforma hacen referencia a la modificación de los objetivos con la financiación de nuevos tipos de medidas, la optimización del procedimiento de programación y la inclusión en todos los proyectos de una evaluación de sus efectos colaterales.

#### **c.1. Nuevos Objetivos**

En esta etapa se crean unos nuevos objetivos prioritarios<sup>411</sup> que aunque con algunos ajustes, mantienen la estructura general y principios que se habían establecido en 1988. Al igual que en la reforma de 1988, en los objetivos 3 y 4 se prevé la actuación exclusiva del FSE.

El nuevo objetivo 3 tiene por función “combatir del paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral”.

---

<sup>408</sup>Reglamento del Consejo 2081/93, de 20 julio, por el que se modifica el reglamento 2051/88, relativo a las funciones con finalidad estructural y su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros (DOCE, L, n.º193, de 31 de julio de 1993).

<sup>409</sup> Reglamento del Consejo 2082/93, de 20 julio, que modifica el Reglamento 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del reglamento 2052/88 (DOCE, L, n.º 193, de 31 de julio de 1993).

<sup>410</sup> Reglamento del Consejo 2084/93, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación en lo relativo al FSE (DOCE, L, n.º 193, de 31 de julio de 1993).

<sup>411</sup>Artículo 1 del Reglamento del Consejo 2081/93.



La nueva redacción del objetivo 3 combinó los antiguos objetivos tres (combatir el paro de larga duración) y cuatro (facilitar la inserción profesional de los jóvenes). Además, amplía este objetivo a las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

El nuevo objetivo 4 va dirigido a “facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción”. Este nuevo objetivo es introducido para proporcionar a lo largo de la Unión, sin limitaciones regionales, formación y guía para los obreros que se enfrentan a cambios industriales o en los sistemas de la producción y para desarrollar o mejorar la formación en este campo. Un rasgo más que subrayó el nuevo acercamiento preventivo, la función de la financiación para prever el cambio y sus consecuencias para las calificaciones profesionales.

Los objetivos “regionales” no sufren modificaciones en su estructura básica, el FSE continuará actuando en coordinación con el desarrollo de los otros Fondos para apoyar empleo, el crecimiento y la estabilidad. Las nuevas regulaciones para el Objetivo 2<sup>412</sup> contienen dos cambios principales. En primer lugar, se amplía el criterio de elegibilidad, particularmente para incluir áreas que sufrieran reestructuraciones en el sector de las pesquerías y se extiende a zonas, especialmente urbanas, que se enfrenten con graves problemas de rehabilitación de zonas industriales deterioradas. En segundo lugar, se amplía el principio de la cooperación para darle a los Estados miembros mayor decisión en la determinación de las áreas elegibles.

Como novedad destaca la creación de un nuevo objetivo, el 6, fruto de la incorporación el 1 de enero de 1995 de tres nuevos Estados: Austria, Finlandia y Suecia. Las especiales características de países como Suecia y Finlandia, que contienen inmensas áreas con una densidad de población sumamente baja, cuyo desarrollo estructural implica problemas particulares que no era cubierto por los criterios de los objetivos existentes. Tales áreas se integran en el nuevo objetivo<sup>413</sup>, que integra a las regiones cuya densidad de la población es inferior de 8 personas por el kilómetro cuadrado.

## **c.2. Profundización en los cuatro grandes principios**

Las intervenciones del FSE, al igual que las del resto de los Fondos Estructurales, como en la etapa anterior, se van a regir por los cuatro principios básicos de concentración, programación, cooperación y adicionalidad. Si bien se mantiene esta estructura, estos principios sufren ahora ligeras modificaciones que profundiza la aplicación de los mismos. En el Preámbulo del nuevo Reglamento

---

<sup>412</sup>Artículo 9 del Reglamento del Consejo 2081/93.

<sup>413</sup>El nuevo objetivo número 6 es introducido por el Protocolo número 6 del Acta de Adhesión de 1994 que modifica el Reglamento marco. La regulación definitiva se recoge en el art. 52 de la Decisión del Consejo, de 1 de enero de 1995, por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea (DOCE, L, n.º 1, de 1 de enero de 1995, pp. 11).

marco se afirma que “los principios fundamentales de la reforma de los Fondos estructurales de 1988 deben seguir rigiendo las actividades de los Fondos de aquí a 1999, si bien la experiencia adquirida hasta la fecha ha demostrado que es preciso aportar ciertas mejoras a fin de aumentar la eficacia, la simplificación y la transparencia de las políticas estructurales”. En este sentido los principios básicos se articulan de la siguiente manera:

- La concentración<sup>414</sup>, al igual que en la etapa anterior se traduce en la clasificación de las regiones o zonas del territorio comunitario en función de los objetivos de los Fondos Estructurales que es determinante para beneficiarse del reparto de la financiación. En esta etapa se lleva a cabo un considerable esfuerzo de concentración de los recursos presupuestarios en favor de las regiones menos desarrolladas cubiertas por el objetivo 1. Se produce una ampliación de las zonas elegibles de acuerdo al objetivo 1<sup>415</sup>, que pasa a representar el 26,6 por ciento de la población comunitaria, mientras que en el período anterior era el 21,7 por ciento. Esto implica, contradictoriamente, una dispersión de la población a la que va dirigida. No obstante, la concentración financiera en las regiones del objetivo 1 se refuerza económicamente. El 68 por ciento de todos los recursos de los Fondos Estructurales irán al objetivo 1 en el periodo actual y en el caso de los cuatro Estados miembros elegibles para el Fondo de Cohesión, las asignaciones de los Fondos Estructurales se doblarán entre 1992 y 1999.

- En relación con el principio de la programación, una novedad importante en este nuevo período es el intento de simplificación en su aplicación. Esto se traduce en una reducción en los trámites de solicitud de las ayudas por parte de los Estados. A partir de ahora se pueden fundir el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) y los Programas Operativos (PO) en un Documento Único de Programación (DOCUP). “Los Estados miembros podrán presentar un sólo documento de programación”<sup>416</sup> y la Comisión puede aprobar al mismo tiempo los MCA y las formas de intervención presentadas preferiblemente en forma de PO<sup>417</sup>. Esta posibilidad permite, por tanto, aprobar en un único documento, tanto las prioridades de intervención comunitaria como las medidas concretas para las que la Comisión concede la ayuda financiera, que en el período anterior se establecían en dos momentos diferentes. Para los Estados que presenten un documento único de estas

---

<sup>414</sup>Artículo 12 del Reglamento del Consejo 2081/93.

<sup>415</sup>Comprende los cinco nuevos Länder alemanes (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Ost-Berling, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), regiones de Bélgica (Hainaut), Francia (Avesnes, Douai y Valenciennes), los Países Bajos (Flevoland), España (Cantabria) y el Reino Unido (las Highlands y Islands Enterprise area, Merseyside). De las anteriores regiones, sólo Abruzzi (Italia) no fue elegida, beneficiándose de la ayuda contemplada en el objetivo 1 sólo hasta diciembre de 1996.

<sup>416</sup>Artículo 5, apartado 2 del Reglamento del Consejo 2082/93

<sup>417</sup> Reglamento del Consejo 2082/93, de 20 de julio, que modifica el Reglamento 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes

características, la Comisión adoptará una única Decisión. Es decir, la preparación de las intervenciones se puede realizar en base a un procedimiento simplificado en dos etapas:

- El Estado miembro presenta un Plan de Desarrollo
- La Comisión adopta un Documento Único de Programación (DOCUP)

Aunque se mantienen los mismos requisitos en cuanto a planificación, programación e intervención, esta reducción de los procedimientos administrativos ayudó a poner en marcha más rápidamente los programas. Fruto de estas ventajas, los Documentos Únicos de Programación se vuelven el método preferido. En el periodo de programación 1994-99 se aprobaron 170 DOCUP, mientras que sólo hubo 14 MCA, y en el caso de éstos últimos se adoptaron fundamentalmente tratándose de regiones del objetivo 1.

- La cooperación se convierte en esta etapa en uno de los principios fundamentales de la reforma de los Fondos Estructurales. En el Reglamento 2081/93 se hará una nueva redacción de la cooperación que recoge el concepto establecido en la etapa anterior e introduce como novedad un refuerzo de la perspectiva social:

“La acción comunitaria se considerará como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro a escala nacional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un Objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará cooperación”.<sup>418</sup>

El principio de la cooperación se extiende a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones. Además, se utiliza en todas las intervenciones comunitarias, incluidas las Iniciativas comunitarias. En el caso del FSE, esto tiene una particular importancia para los objetivos 3 y 4, ya que en relación con los problemas de exclusión social, el éxito de las acciones está basado en un acercamiento total con la participación de todos los actores pertinentes, con especial importancia de los interlocutores sociales.

- Finalmente, la adicionalidad, que como ya hemos visto estaba ya prevista en la anterior fase, también se refuerza con respecto a la regulación de 1988. La adicionalidad, como ya hemos visto, significa que los créditos de los Fondos Estructurales no pueden sustituir a los gastos estructurales públicos del Estado miembro en el conjunto de territorios subvencionables, debiendo mantenerse, al menos, al mismo nivel que durante el período de programación anterior. Esto se realiza teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas y circunstancias específicas como privatizaciones, niveles excepcionales de gasto público en el periodo precedente y ciclos económicos.

---

<sup>418</sup>Artículo 4.1. del Reglamento del Consejo 2081/93.

La adicionalidad se define ahora -artículo 9.1 del Reglamento de coordinación- de una manera más precisa que en la anterior redacción de 1988:

“Con el fin de garantizar la existencia de repercusiones económicas reales, los créditos de los Fondos Estructurales y del IFOP destinados a cada uno de los objetivos mencionados en el artículo 1 del Reglamento (CEE) núm. 2052/1988 en cada Estado miembro no podrán sustituir a los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro en el conjunto de territorios subvencionables con arreglo a uno de los objetivos”.

El objetivo es que el incremento de la ayuda de la UE produzca por lo menos un aumento equivalente en toda la UE de la ayuda nacional, teniendo en cuenta consideraciones macroeconómicas. La observancia de este principio como afirma Ordóñez Solís “resulta en la práctica más bien un buen deseo que una obligación de estricto cumplimiento por las autoridades nacionales”<sup>419</sup>.

### **c.3. Otros cambios comunes a todos los Fondos**

Otros cambios comunes a los Fondos Estructurales agregados en el nuevo Reglamento<sup>420</sup> son, por un lado, el compromiso de dar la publicidad adecuada a los planes contemplados en el marco de los objetivos prioritarios, para hacer conocer al público en general así como a los beneficiarios potenciales las diferentes acciones financiadas por los Fondos Estructurales. Por otro lado, el refuerzo de la importancia del seguimiento y la evaluación<sup>421</sup> de la ayuda de los Fondos es otro rasgo de las nuevas reglas. El seguimiento se realiza mediante informes elaborados, controles por sondeo y comités creados al efecto. Para ello se establecen unos indicadores físicos y financieros que recogen el estado de avance de la operación, así como los objetivos que se deben alcanzar en un plazo determinado y los progresos realizados. Este seguimiento se realiza por los llamados Comités de seguimiento que juegan un importante papel vigilando la efectividad de la ayuda del FSE. La función de seguimiento se realiza proponiendo ajustes para tomar en cuenta las modificaciones de los programas a la luz de la experiencia práctica y operacional. Esta función es de particular importancia ajustando los programas a desarrollar por la política de la Comunidad. La evaluación será responsabilidad conjunta de la Comisión y los Estados Miembros y debe llevarse a cabo en cooperación.

---

<sup>419</sup>D. ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 77.

<sup>420</sup> Reglamento del Consejo 2082/93, de 20 de julio, que modifica el Reglamento 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

<sup>421</sup> Art. 25 del Reglamento del Consejo 2082/93, de 20 de julio, que modifica el Reglamento 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

Finalmente, debemos decir que las nuevas reglas implican una mayor participación del Parlamento Europeo<sup>422</sup> en la aplicación de los Fondos Estructurales. Así, a petición del Parlamento, la Comisión transmitirá la decisión relativa al Marco Comunitario de Apoyo. El Parlamento recibe un listado de las áreas objetivo 2 y 5b, los planes de desarrollo para estas regiones presentados por los Estados Miembros, los textos de todos los MCA y DOCUPs y las disposiciones para realizar el seguimiento y la publicidad. Además, el Parlamento debe ser informado sobre las propuestas de las Iniciativas Comunitarias para que su examen pueda tenerse en cuenta antes de la adopción.

De hecho, siguiendo un código de conducta de acuerdo con la Comisión y el Parlamento en 1993, el último recibe regular y detalladamente la información sobre todos los Fondos. Un grupo de trabajo conjunto de funcionarios de la Comisión y miembros de Parlamento complementa este flujo de información.

#### **d) Rasgos principales de las nuevas reglas del FSE**

Los cambios planteados son de una especial importancia para el FSE, incluso se define un nuevo objetivo. En términos generales, en esta nueva etapa se mantiene el esquema utilizado en la legislación comunitaria que regula su actuación. El FSE, que en sus primeras etapas había actuado como un instrumento independiente, continúa ahora con la filosofía implantada a partir de la reforma de 1988. Su actuación se integra en la actuación común para los tres Fondos, reflejada en la normativa que los regula, Reglamento marco y de coordinación.

Por otro lado, en el reglamento específico de aplicación se establecen las bases de actuación del Fondo Social para el período 1993-99, como resultado de la intervención coordinada de acuerdo con los otros Fondos Estructurales. El FSE sigue manteniendo, por tanto, unos rasgos singulares que se desarrollan en una regulación específica y que se integran dentro del armazón global descrito.

El nuevo Reglamento del FSE<sup>423</sup> exige, en primer lugar, ampliar el ámbito de aplicación del FSE, fundamentalmente tras la definición de un nuevo objetivo: “facilitar la adaptación al cambio industrial y a las modificaciones en los sistemas de producción”, tal y como explicita el artículo 123 del Tratado de Maastricht. Este nuevo objetivo tendrá una influencia directa sobre el desempleo que afecta a los jóvenes y a los parados de larga duración, así como a las personas amenazadas por la exclusión. Resultado de este nuevo objetivo es necesario redefinir los antiguos objetivos 3 y 4. En el Preámbulo del propio reglamento se explicita la necesidad de estos cambios motivados por la situación del desempleo comunitario:

---

<sup>422</sup>Véase en M. ABÉLÈS, “La fonction politique européenne acteurs et enjeux”, en Y. MÉNY et al., *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, pp. 61-77, el análisis del papel del Parlamento Europeo en relación a la extensión de sus poderes gracias a la introducción del procedimiento de la cooperación.

<sup>423</sup> Reglamento 2084/93 del Consejo, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación en lo relativo al FSE.

“... a causa de la gravedad del desempleo la acción comunitaria en lo que se refiere a los objetivos 3 y 4 se dirigirá con carácter preferente al objetivo 3: combatir el desempleo de larga duración y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, ...la distribución de recursos financieros entre los objetivos 3 y 4 lo tendrán en cuenta”.

Los cambios planteados en el seno de las ayudas financiadas por el Fondo Social, con la limitación que imponen los recursos financieros, obligan a concentrar la ayuda en las necesidades más importantes y las acciones más eficaces. Esta nueva revisión del FSE, pretende hacer del mismo un instrumento más flexible, con una orientación política. Uno de los principios rectores de esta reforma es la necesidad de concentrarse en una clara definición de los problemas a resolver más que en detallados criterios de elegibilidad, lo que significa que el Fondo está ahora mejor dotado para responder a las diversas necesidades de los Estados miembros.

#### **d.1. Beneficiarios de las ayudas**

En estos años el FSE tiene frente a sí a una sociedad donde el desempleo no ha dejado de crecer. Las cifras del paro son demoledoras. En 1997, hay 18 millones de parados en Europa. Lo que significa, que casi una de cada once personas no encuentra trabajo. Esta situación plantea un importante reto al FSE que es el constante incremento del número de los posibles beneficiarios de sus ayudas. La remodelación de los objetivos que rigen su actuación en esta etapa debemos entonces entenderla en ese contexto. Además, los trabajadores que todavía no han perdido su empleo se enfrentan a cambios industriales que obligan a reforzar el papel de formación, es decir, incidir en el nuevo enfoque preventivo.

Los beneficiarios de la actuación del nuevo Fondo Social son en esta etapa, principalmente, los parados de larga duración, los jóvenes en busca de un empleo, las personas amenazadas de exclusión del mercado de trabajo y los afectados por las mutaciones industriales, en relación con los objetivos 3 y 4. También pueden beneficiarse de la acción del Fondo en virtud del objetivo número 1, 2 y 5b, los trabajadores amenazados por el paro (en particular los de pequeñas y medianas empresas) y los trabajadores que hayan perdido su empleo, cuando la finalidad de las acciones sea favorecer la estabilidad y mantener el crecimiento del empleo y los gestores y técnicos, los docentes, los formadores o formadoras, el personal administrativo y funcionarios, mediante ayudas de formación profesional.

En resumen, podemos hablar de tres categorías de personas como posibles beneficiarios de las ayudas del Fondo. Las dos primeras comprenden los beneficiarios afectados más directamente por

la gravedad del desempleo en la Comunidad que son por un lado, los parados jóvenes<sup>424</sup> y de larga duración y por otro, los trabajadores amenazados por el desempleo, mutaciones industriales y evolución de los sistemas de producción. Finalmente, una tercera categoría de beneficiarios, que forma parte del planteamiento cuya finalidad es mejorar el funcionamiento del mercado laboral y potenciar los recursos humanos, estaría compuesta por formadores, docentes, gestores, técnicos (incluso integrados en la enseñanza superior) y funcionarios.

## **d.2. Campos de intervención**

### **d.2.1. Ámbito de intervención**

En esta nueva regulación del funcionamiento del FSE amplía considerablemente el ámbito de aplicación, en la medida en que se procede a suprimir toda referencia a las orientaciones relativas a las intervenciones del Fondo. La función del FSE se garantiza ahora por la definición de las finalidades políticas y por la obligación de concentrar las intervenciones del Fondo en las necesidades más importantes y las acciones más eficaces.

La concreción de este planteamiento se realiza en Reglamento del Fondo Social en el que se definen claramente las acciones en las que participará en función de los distintos objetivos comunitarios. En primer lugar, en virtud del objetivo 3, el FSE interviene en las acciones cuya finalidad primordial sea facilitar la inserción profesional de parados de larga duración, jóvenes, amenazados de exclusión del mercado laboral y la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Especial importancia tiene la referencia específica a la promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral entre hombres y mujeres y la promoción de las personas con riesgo de exclusión social. Las definiciones se han hecho más flexibles, extendiendo la elegibilidad a las personas con riesgo de desempleo de larga duración o la exclusión del mundo de trabajo.

En virtud del objetivo 4, las ayudas se conceden a acciones cuya finalidad sea facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras, en especial a aquellos amenazados por el desempleo, a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. En el marco de este objetivo, las funciones del FSE son fomentar dentro de la Comunidad las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las transformaciones industriales y a los cambios de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales.

---

<sup>424</sup>Véase D. P. SEARA SOTO, "La Europa Social después de Maastricht, con especial referencia a los jóvenes", en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 3, 1994, pp. 15-29.

En relación con los objetivos 1, 2 y 5 b), en las regiones que comprendan, se dirige a acciones cuya finalidad sea favorecer la estabilidad y mantener el crecimiento del empleo, reforzar el potencial humano en materia de investigación, ciencia y tecnología, éste último se trata de un campo nuevo de intervención del FSE. Específicamente, en virtud del objetivo 1, en las regiones que comprenda, se dirige a reforzar y mejorar los sistemas de enseñanza y de formación y contribuir al desarrollo mediante la formación.

Estas acciones se realizarán bajo un planteamiento coherente cuya finalidad es mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el desarrollo de los recursos humanos y siempre respetando el principio, que es ya transversal a todas las acciones, de igualdad en el trato para hombres y mujeres. Este planteamiento corresponde asegurarlo tanto a los Estados miembros como a la propia Comisión.

En esta etapa podemos resumir las prioridades del FSE bajo los siguientes tres aspectos principales. En primer lugar, reforzar y mejorar los sistemas de enseñanza y de formación inicial así como incentivar el potencial humano en materia de investigación, ciencia y tecnología. Se pone especial énfasis en ayudar a las personas jóvenes sin o con pocas calificaciones para hacer la transición de la escuela al mundo de trabajo<sup>425</sup>. En segundo lugar, incrementar la competitividad creciente y prevenir el desempleo adaptando la fuerza de trabajo al desafío del cambio tecnológico a través de un acercamiento sistemático a la formación continua. Y, en tercer lugar, mejorar las oportunidades del empleo de aquellas personas expuestas al desempleo de larga duración y a la exclusión del mercado laboral desarrollando paquetes de medidas que forman una senda a la integración. El tema de la igualdad de oportunidades circula a través de los tres temas de prioridad.

#### **d.2.2. Formas de intervención**

De acuerdo con el principio de programación las solicitudes de ayuda del Fondo se presentan principalmente en forma de Programa Operativo, subvención global y también, como asistencia técnica, proyectos piloto y demostrativos.

Los Estados miembros continúan responsabilizándose de comunicar la información necesaria para la apreciación, el seguimiento y la evaluación, así como la gestión y el control de las acciones. Como novedad, se refleja la necesidad de hacer distinción entre hombres y mujeres, en todos aquellos aspectos propios del Fondo como la concentración geográfica, los grupos destinatarios, el número de personas afectadas y la duración de las acciones.

#### **d.3 Modalidades de las ayudas:**

---

<sup>425</sup>C. SACRISTÁN FERNÁNDEZ, "Medidas adoptadas por la Comunidad Europea y los Estados miembros para el fomento del empleo juvenil", en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 3, 1994, pp. 75-77.



### **d.3.1. Las acciones elegibles**

Las acciones elegibles se integran en el marco de los objetivos comunitarios en cooperación entre la Comisión y el Estado miembro, que deben velar porque las intervenciones comunitarias relativas a cada objetivo se concentren en las necesidades más importantes y en las acciones más eficaces con respecto al ámbito de aplicación.

El FSE, en su línea ya histórica, participa en la financiación de dos tipos de medidas, acciones de formación profesional, acompañadas cuando es necesaria de orientación profesional y acciones de ayuda a la contratación:

a) Las acciones de formación profesional implican toda actuación destinada a proporcionar las competencias necesarias para ejercer en el mercado de trabajo, incluyendo la actualización de conocimientos, la orientación y el asesoramiento. Se incluye en formación profesional tanto la formación profesional inicial de una duración igual o superior a dos años y que desemboque en una cualificación profesional, así como la formación profesional equivalente a la escolaridad obligatoria. Por otro lado, también está cubierta por las ayudas del FSE la formación continua dirigida a principalmente a trabajadores de pequeñas y medianas empresas, en las regiones de los objetivos números 1, 2 y 5b).

Exclusivamente en las regiones del objetivo 1, se admite formación de docentes, formadores o formadoras y personal administrativo, formación dependiente de los sistemas de educación secundaria y enseñanza superior y formación de funcionarios en casos específicos, a definir según las necesidades particulares de los países y regiones en cuestión.

b) El otro paquete de medidas cubiertas por el FSE, aunque en mucho menor proporción, son las ayudas al empleo. Son programas de ayuda a la contratación para puestos de trabajo estables y el establecimiento por cuenta propia.

La Comisión Europea prevé en esta nueva etapa la financiación de las llamadas acciones o medidas innovadoras, que comprenden los estudios, acciones de asistencia técnica y proyectos piloto<sup>426</sup>. Con un tope del 0,5% del presupuesto anual del Fondo puede usarse a iniciativa de la Comisión para acciones de preparación, de apreciación, de seguimiento y evaluación. Estas acciones llevadas a cabo por iniciativa comunitaria pueden abarcar tres modalidades:

- a) acciones de carácter innovador relativas a la formación profesional y el fomento del empleo con vistas a sentar las bases para una posterior intervención del Fondo Social en diversos Estados miembros;
- b) estudios, asistencia técnica e intercambio de experiencias;

---

<sup>426</sup>Estas acciones innovadoras están previstas en la regulación de cada uno de los Fondos estructurales. En el FSE están recogidas en el artículo 6 del Reglamento del Consejo 2084/93.

c) acciones destinadas, dentro del marco del diálogo social, al personal de las empresas de dos o más Estados miembros.

Las acciones se orientan hacia tres temas generales: la estructura económico e institucional de la UE; nuevos métodos de producción y organización del trabajo; introducción de nuevas tecnologías en todos los sectores de la economía de la UE. Estos proyectos involucran a las personas de ambos lados de la industria y servicios en dos o más Estados Miembros y tratan de transferir conocimientos especializados relacionados con la modernización de los aparatos de producción y la adaptación a los cambios industriales financiado a través del objetivo 4 y Adapt. Especialmente si se refieren a aspectos comunes a varios Estados miembros, relativos al mercado laboral a escala comunitaria o que contribuyan a la aplicación de la política comunitaria de formación profesional.

#### **d.3.2. Los gastos elegibles**

Los gastos elegibles están recogidos en el artículo 2 del Reglamento del FSE, en donde se concreta que la ayuda del Fondo podrá recibirse principalmente para tres tipos de gastos:

- los gastos de remuneración, estancia y desplazamiento de las personas destinatarias de las acciones;
- los costes de preparación, funcionamiento, gestión y evaluación;
- el coste de ayudas al empleo.

Serán los Estados miembros y la Comisión bajo el principio de la cooperación los que determinarán la naturaleza tanto de los costes como de los ingresos durante la fase de la programación. Serán los Estados miembros, con independencia de los controles que realice la Comisión, los responsables de velar por la adecuación de los costes a los tipos de acciones. La Comisión tiene la responsabilidad de velar porque los gastos del Fondo para las acciones de formación de la misma naturaleza no evolucionen de manera divergente.

También podrán concederse ayudas del Fondo para cubrir los gastos de las acciones de apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios para la elaboración de las acciones, incluyendo las medidas de preparación, de apreciación, de seguimiento y de evaluación de las acciones y los proyectos pilotos y de demostración.

La Comisión puso una serie de directrices, operando de una manera flexible, para asegurar que esa ayuda se proporciona para un número relativamente pequeño de medidas coherentes a una proporción sustancial de intervención. Estas pautas sugieren la aplicación de las proporciones siguientes: Grecia, Irlanda Portugal y España: 50-75%; otras regiones Objetivo 1 y regiones Objetivo 6: 60-70%; y, otras regiones: 25-50%.

#### **d.4. Iniciativas comunitarias**

Los Reglamentos de 1993 renovaron el mandato de la Comisión para promover Iniciativas diseñadas para fortalecer la dimensión de la Comunidad en el funcionamiento de los Fondos Estructurales. Para ello se sigue reservando un máximo del 9% del presupuesto de los Fondos Estructurales. La Comisión Europea adoptó, el 15 de junio de 1994, 13 iniciativas comunitarias (fueron 16 en la etapa anterior) con una financiación de 14.275,50 millones de ecus (5.500 ecus en la etapa anterior). Eran las siguientes: Pesca, Urban, Pyme, Textil en Portugal, Retex, Konver, Resider II, Rechar II, Adapt, Empleo, Regis II, Leader II e Interreg II. Posteriormente, en 1996 surge una Iniciativa destinada a Irlanda del Norte denominada Peace, para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y los seis condados de la frontera de Irlanda.

Las iniciativas comunitarias siguen desempeñando el mismo papel<sup>427</sup>, por tanto, continúan siendo instrumentos específicos de la política estructural de la Comisión que propone a los Estados miembros, por iniciativa propia, para apoyar actuaciones que contribuyan a resolver los problemas que revisten una dimensión europea especial.

En esta etapa, la Comisión propuso agrupar las Iniciativas alrededor de cinco temas principales: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; desarrollo rural; regiones sumamente remotas; empleo y el desarrollo de recursos humanos; y, dirección de cambio industrial. Los Fondos Estructurales se combinan de una manera integrada hacia el logro de los objetivos. Mientras hay un componente del FSE en la mayoría de las Iniciativas, este Fondo predomina en el caso de Empleo y Adapt.

La nueva iniciativa Empleo aprobada en 1994, surge como consecuencia directa de la aplicación del Libro Blanco de la Comisión sobre “Crecimiento, competitividad y empleo” cuyo objetivo es primar las medidas activas para el mercado de trabajo y estimular el crecimiento intensivo en empleo. Con un presupuesto de FSE de 1,5 mil millones de ecus, contiene tres líneas independientes, dos de las cuales se desarrollan desde las Iniciativas originales Now y Horizon:

- Now, se dirige a promover la igualdad de oportunidades para las mujeres, especialmente mediante medidas de formación y de acceso a profesiones con futuro y a puestos de dirección;
- Horizon, tiene como objetivo la promoción de sendas al empleo para las personas con invalideces y otros amenazados por la exclusión;
- Youthstart, cuya finalidad es la integración de las personas jóvenes menores de 20 años en el mercado laboral, sobre todo aquellos sin una formación o cualificaciones adecuadas.

La estructura se modifica con la introducción de una nueva línea, Integra, especializada en las barreras del empleo, frente a los inmigrantes, refugiados y otras personas con riesgo de exclusión.

La nueva iniciativa Adapt, con un presupuesto de 1,4 mil millones ecus, utiliza la experiencia anterior con Eurotechnet y Euroform, complementos del nuevo Objetivo 4. Adapt ayuda a los acercamientos innovadores al desafío de preparar a los trabajadores, para el cambio industrial.

---

<sup>427</sup> Tienen su origen en el *Libro verde sobre el futuro de las iniciativas comunitarias*, COM (93) 282 final, de 16 de junio de 1993 con sus orientaciones para el futuro de la materia.

Una nueva prioridad dentro de la Iniciativa Adapt -Adapt-bis- se dirige a las implicaciones del mercado laboral en la Sociedad de la información.

#### e) Valoración crítica

Desde la reforma de 1988, los Fondos Estructurales han estado operando de una forma integrada coordinándose para lograr los objetivos específicos. Al mismo tiempo, contribuyen activamente a los aspectos de una estrategia global contenidos en el Libro blanco del Crecimiento, la Competitividad y el Empleo, desarrollado más allá por los sucesivos Consejos Europeos.

La reforma de 1993 supone una profundización de los principios ya enunciados en 1988 en la consecución de la cohesión económica y social. Pero mientras que, en relación al FEDER y al FEOGA, esta revisión ha consolidado la continuidad de las acciones, el FSE sufre profundas modificaciones. A partir de ahora, uno de sus principios rectores es más la necesidad de centrarse en ofrecer una clara respuesta a los problemas objeto de actuación, en lugar de establecer detallados criterios de elegibilidad<sup>428</sup>. Es decir su actuación se fundamenta en objetivos políticos claramente definidos más que en opciones de elegibilidad, con el fin de convertirlo en un instrumento comunitario más eficaz y flexible.

Aunque la reforma de 1993 de los Fondos Estructurales precedió a la Cumbre de Essen (diciembre de 1994) ya incluyó muchas de las medidas de la política en gestación. Muchos de los MCAs y DOCUPs ya habían sido aceptados, pero los Estados Miembros y la Comisión van a ser capaces de asegurar un sistema de selección de proyectos tomando en cuenta las recomendaciones de Essen. El empleo se sitúa en el centro de las preocupaciones de los Estados miembros, considerando el elevado nivel medio de desempleo en la Unión Europea.

Como continuación al Libro Blanco de 1993, el Consejo Europeo de Essen definió 5 sectores prioritarios para el fomento del empleo: mejora de las perspectivas de empleo bajo inversiones en formación profesional, sobre todo para jóvenes y formación continua; mayor intensidad en el crecimiento del empleo; disminución de los costes salariales indirectos; mayor eficacia en la política del mercado laboral; y, refuerzo de las medidas en favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo. Esto es de particular importancia para el FSE como principal instrumento financiero de la Unión para apoyar a los Estados miembros a mejorar el nivel de cualificación y adaptabilidad de los trabajadores, extendiendo el nivel educativo y el sistema de formación y manteniendo a las personas que se enfrentan los mayores obstáculos a la consecución de un empleo.

---

<sup>428</sup>Véase estudio realizado por el que fue Director General de la DGV, en H. CERI JONES, "El Fondo social europeo en el periodo 1994-1999", en *Europa Junta: Revista de información comunitaria*, n.º 19, 1994, pp. 13-16.

Los Fondos Estructurales, en general, y el FSE en concreto, tienen un papel fundamental ayudando a los Estados miembros a hacer sus ajustes y reformas requeridas para hacer esta política operacional. El FSE, como un instrumento de dirección política, continúa promoviendo una mayor coherencia con la Estrategia Europea del empleo en una base continuada.

A lo largo de los seis años 1994-99, el FSE que interviene en todos los Estados miembros, dedicó un presupuesto de 47 millardos de ecus cofinanciando acciones con los Estados miembros. Este presupuesto representa cerca del 10% del presupuesto total de la Unión Europea<sup>429</sup>.

Una crítica ya reiterada que encontramos en la actuación del FSE desde un punto de vista jurídico formal, al igual que la regulación específica del resto de los Fondos Estructurales, es la compleja regulación en la que se articula su actuación. Opinamos con Ordóñez que resulta “*poco afortunada, entre otras razones, por hacer constantes reenvíos y por reiterar cuestiones prácticamente resueltas y que en vez de aclarar complican más aún la regulación*”<sup>430</sup>.

Las dificultades que plantea el conocer el funcionamiento de la actuación del Fondo Social se han incrementado además con la creación de las Iniciativas. La propia Comisión Europea ha comprobado que las Iniciativas comunitarias introducen más complicaciones administrativas en el funcionamiento y coordinación de los Fondos Estructurales.

---

<sup>429</sup>COMMISSION EUROPÉENNE, *Lutter contre l'exclusion du marché du travail*, OPOCE, Luxembourg, 1998.

<sup>430</sup>D. ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 80.

## **CAPÍTULO CUARTO. CONFIGURACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO**

### **I. Naturaleza del Fondo Social Europeo**

#### **a) En la normativa comunitaria**

La idea del Fondo Social se materializa, como hemos visto, en 1957 por el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea, como vía para cumplir los objetivos económico-sociales de la Comunidad, cuyo artículo 3 dice:

*"...la acción de la Comunidad llevará consigo, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: ...i) la creación de un Fondo Social Europeo, con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida y las relaciones más estrechas entre los Estados que la integran"*<sup>431</sup>.

Se trata del único Fondo comunitario instituido en el texto del Tratado de la CEE, los demás son posteriores, y ha sido sin duda la principal medida comunitaria llevada a cabo para paliar los problemas de desempleo derivados de la misma construcción europea. El Tratado CEE, recoge así los argumentos del Comité Spaak<sup>432</sup> y nace este Fondo especial creado en su origen para mejorar las posibilidades de empleo disponibles para los trabajadores y facilitar su movilidad tanto en el aspecto geográfico como profesional. El fundamento de las intervenciones del Fondo Social se encuentra en el capítulo 2 del Título III, relativo a la *Política Social*, que contiene cinco artículos dedicados al FSE (artículos 123 a 128). Su misión está definida en el artículo 123 en los siguientes términos:

---

<sup>431</sup>Este apartado es modificado en el Tratado de Maastricht, manteniéndose la redacción en la última versión consolidada de Amsterdam, que dice así: Artículo 3, apartado j) "*una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo*".

<sup>432</sup>Como hemos visto en la evolución histórica Paul Henri Spaak, presidió el denominado "Comité Spaak" que prepara el documento que llevaría a la creación de la CEE.

*“fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y movilidad geográfica y profesional de los trabajadores”.*

El objetivo de mejorar las perspectivas en el empleo de los trabajadores europeos aparece entonces como el medio más eficaz de promover una política dinámica de empleo, aunque al mismo tiempo deja abierta la posibilidad de cambios en la finalidad, en las acciones y en los medios. En confirmación de tal posibilidad el FSE ha sufrido muchos cambios desde su establecimiento en 1957, plasmados tanto en el texto de las distintas modificaciones de los Tratados comunitarios, como en la regulación en derecho comunitario derivado. El texto relativo al FSE del Tratado CEE (artículos 123 y siguientes), como hemos visto, es modificado por el Acta Única Europea en 1986, en virtud de la consecución de la cohesión económica y social<sup>433</sup>, que prevé por primera vez una intervención coordinada de los Fondos y, de nuevo en Maastricht en 1992, donde se consolida la cohesión y se amplían las funciones del FSE añadiendo a éstas, según reza el texto del Tratado, *“facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”*. Queda así establecido en el vigente artículo 146 de la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en los siguientes términos<sup>434</sup>:

*“Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”.*

---

<sup>433</sup>En virtud del nuevo art. 130B del AUE que dice “...La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción llevada a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural...”.

<sup>434</sup>En la versión consolidada del Tratado CE, tras la revisión de Amsterdam en 1997 los artículos referidos al Fondo Social Europeo se encuentran localizados en el Capítulo 2 (art. 146, 147 y 148) del Título XI (antiguo título VIII) llamado *Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud*.

Paralelamente, las sucesivas reformas de la normativa reguladora del Fondo van a ir profundizando en su dimensión social, dejando de estar confinado a un papel de caja de compensación de los costes sociales para convertirse poco a poco en un instrumento de redistribución. Las distintas modificaciones efectuadas en el FSE no son fruto de una “crisis de la institución”<sup>435</sup>, sino que podríamos afirmar casi lo contrario. La naturaleza del FSE lleva implícita su propia reforma. El FSE se ha ido adaptando a algo tan dinámico como el mercado laboral y ha ido ajustando su estructura a las modificaciones surgidas en el propio proceso de integración europea. La importancia que el Fondo da a las necesidades cambiantes de sus objetivos fue reconocida de hecho por la inclusión de una cláusula de revisión en cada una de las principales reformas<sup>436</sup>, consistente en acometer revisiones cada cinco años. De tal forma, que el diseño de éste como una institución moldeable, ha permitido su adaptación a lo largo de estos años a distintas situaciones económicas y sociales y diferentes circunstancias del mercado de trabajo, que se han materializado, como hemos visto, en las sucesivas reformas del mismo en 1971, 1977, 1983, 1988, 1993 y la última en 1999. Las cinco reestructuraciones han sido resultado siempre del mismo objetivo: responder de forma más eficaz a las necesidades del mercado de trabajo. El incremento de las cifras de paro en Europa desde finales de los años setenta, la precarización del mercado de trabajo con especial incidencia en determinados colectivos, las modificaciones de las políticas de formación y empleo, la necesaria flexibilización y simplificación en la concesión de las ayudas, la integración en su actuación con los demás instrumentos estructurales, las adhesiones de nuevos Estados miembros, la adaptación a la perspectiva de desarrollo regional manifestada por la Comunidad, la escasez de los recursos disponibles y su necesaria concentración en los colectivos y regiones menos favorecidos y, fruto de todo ello, la voluntad de adaptar el papel pasivo del Fondo Social hacia su participación promocional y activa en la resolución de los problemas del mercado de trabajo, han sido los aspectos fundamentales que forman parte del espíritu de las distintas reformas.

---

<sup>435</sup>J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987a, pp. 1914.

<sup>436</sup> Iniciada en la Decisión 71/66/CEE, de 1 de febrero.



La principal dificultad a la que se ha enfrentado el FSE en su evolución es la falta de un proyecto real comunitario en relación al problema del paro. El FSE se encuadra, en un diseño de integración europea cuyo último escalón es el Tratado de Amsterdam y más recientemente, Niza. En Amsterdam se produce un paso importante en los temas sociales, fundamentalmente empleo y derechos sociales, pero apenas se producen avances directamente relacionados con el FSE<sup>437</sup>, ya que se mantiene lo establecido en política de cohesión económica y social y todo lo referido a los Fondos Estructurales, en general, cuya reforma está vinculada a lo establecido en la “Agenda 2000”. De tal manera, a diferencia del Tratado de Maastricht que introdujo algunos cambios en las finalidades del Fondo Social Europeo, el Tratado de Amsterdam apenas modifica directamente la actuación del FSE. La única modificación directa realizada en Amsterdam está referida, como analizaremos a continuación, a la toma de decisiones de aplicación relativas al Fondo, que ha pasado de realizarse a través del *procedimiento de cooperación* a realizarse por el llamado *procedimiento de codecisión* con el Parlamento Europeo. Esta modificación ha implicado que dos instituciones se vinculen ahora con nuevo protagonismo en la toma de decisiones de aplicación relativas al Fondo, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones.

## **b) Instrumento de las políticas comunitarias**

El FSE constituye, junto a los demás Fondos Estructurales, un instrumento fundamental de las políticas comunitarias más significativas. La política social, la política regional y la política de cohesión económica y social, se manifiestan en la Unión Europea a través de las intervenciones del FSE. Es principalmente, un instrumento de redistribución de recursos económicos a favor de las regiones y de los grupos sociales menos favorecidos en este sentido supuso un anticipo a la política de cohesión económica y social que se define en 1986 con el Acta Única Europea. El Acta Única articula la cohesión en torno a tres tipos de políticas

---

<sup>437</sup>Los antiguos artículos 123, 124 y 125 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea pasan a convertirse en los artículos 146, 147 y 148 en la nueva versión consolidada del Tratado modificado en Amsterdam.

apoyadas financieramente por los Fondos Estructurales, la política regional, la política social y la política agraria. Al FSE le corresponde el protagonismo fundamental como instrumento encargado de aportar la dimensión social a la política de cohesión. Por ello, un primer acercamiento al Fondo hace necesario la referencia a los siguientes dos grandes aspectos que lo caracterizan: a) como parte integrante de la política de cohesión económica y social; y b) como principal instrumento de la política social comunitaria.

### **b.1. El enfoque regional y la política de cohesión económica y social**

El enfoque regional comienza a plasmarse en el Fondo Social en los años setenta. Es a partir de entonces cuando se prioriza la financiación de las regiones más necesitadas de la Comunidad<sup>438</sup>, como resultado de la “*sintonización del FSE con la política regional implantada en la CEE*”<sup>439</sup> realizada por aquellas fechas. La perspectiva regional se integra y reafirma de una manera trascendental, a partir de la reforma del Fondo Social de 1983<sup>440</sup>. Desde entonces el FSE, al igual que el resto de los Fondos Estructurales, proyecta su acción a todo el territorio de la Comunidad, pero no todas las regiones van a tener el mismo trato, si no que se van a concentrar los recursos en determinadas regiones prioritarias. Como afirma Santiago Petschen “el desarrollo puede hacerse mejor por medio de la planificación regional y las regiones subdesarrolladas pueden recibir, por motivos de solidaridad, el conveniente apoyo de las regiones económicamente fuertes”<sup>441</sup>. El principio de solidaridad se

---

<sup>438</sup>En la etapa anterior (1972-77) el 50% de los créditos previstos se reservaba a las regiones menos desarrolladas, sectores de la economía y grupos de empresas que habían sufrido reestructuraciones debido al cambio tecnológico y para la rehabilitación de personas con especiales dificultades. A partir de 1977, se precisa más esta previsión y este porcentaje se reservaba de forma exclusiva en favor de las regiones.

<sup>439</sup>A. MARTÍN, *El Fondo Social y la política de empleo en la Comunidad Europea*, La Ley, Bilbao, 1986, pp. 41.

<sup>440</sup>El Fondo social, al igual que el resto de los Fondos estructurales, proyecta su acción a todo el territorio de la Comunidad, pero no todas las regiones van a tener el mismo trato, si no que va existir una concentración de los recursos del fondo para determinadas regiones. De acuerdo con la normativa del Fondo social elaborada en 1983 se van a distinguir tres tipos de zonas: las llamadas regiones de prioridad absoluta; las regiones prioritarias; y todo el territorio comunitario.

<sup>441</sup>S. PETSCHEN, *op. cit.*, 1992, pp. 21.

encuentra en la base de esta política de cohesión económica y social en la que el FSE es un actor fundamental con el resto de los Fondos Estructurales. En este sentido la Comisión Europea manifestaba en 1986 que, desde un cierto ángulo puede considerarse al Fondo Social “como un hermano gemelo del Fondo Regional para las cuestiones de mercado laboral y de cualificación de la mano de obra”<sup>442</sup>. Esta afirmación no nos puede hacer olvidar, sin embargo, que existe una diferencia esencial: el Fondo Social se define, fundamentalmente, por los criterios funcionales que marca el mercado de trabajo. En cambio, el Fondo Regional se define, ante todo, de forma espacial. Esta diferente preeminencia de criterios no ha impedido la coordinación de los Fondos en la consecución de unos objetivos comunes.

Por otro lado, y paralelamente, se hace imprescindible a la hora de integrar el Fondo en el marco de la política regional poner de relieve la importancia del poder regional en los principales Estados de la Unión Europea. El fenómeno regional ha ido cobrando presencia en determinados países de la Comunidad<sup>443</sup>. En este sentido, en la gestión de los Fondos Estructurales aunque el protagonista sigue siendo el Estado miembro, las regiones y los entes locales participan cada vez en mayor medida en la gestión de los Fondos comunitarios. En este proyecto, el camino hacia la integración europea ha ido acompañado de una tendencia hacia el reconocimiento de la autonomía de los distintos espacios regionales que componen la misma<sup>444</sup>.

El fortalecimiento de la cohesión económica y social sigue siendo un pilar imprescindible de la Unión Europea. Por un lado, la cohesión económica implica la reducción de las diferencias de desarrollo económico entre las distintas regiones de la Comunidad, ayudando a las menos desarrolladas a alcanzar una mayor prosperidad, en la medida en que las disparidades regionales constituyen un

---

<sup>442</sup>COMISIÓN EUROPEA *Las regiones de la Comunidad. Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, pp. 72.

<sup>443</sup>F. ALDECOA LUZÁRRAGA, “Las regiones y la Comunidad Europea: Aspectos políticos”, en C. DEL ARENAL MOYUA (ed.), *Las regiones y Europa*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 31-68.

<sup>444</sup>Como afirma A. Rojo “los europeos quieren la integración, pero también desean la autonomía regional” en A. ROJO, *El modelo federalista de Integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 11.

obstáculo estructural importante para la estabilidad económica y política de la Unión. Por otro lado, la cohesión social, hace referencia a una reducción de las desigualdades existentes en el seno de la sociedad, principalmente en materia de empleo y de formación profesional. La cohesión supone una convergencia cada vez mayor de las políticas económicas de los Estados miembros, indispensable no sólo para la Unión Económica y Monetaria, sino también para la reducción de las desigualdades de riqueza entre las regiones y para la mejora de la situación del empleo. Es precisamente el empleo el principal elemento en torno al cual a lo largo del siglo XX se ha intentado “*construir un orden social justo y legítimo, construir eso que hoy se llama cohesión social*”<sup>445</sup>.

Los Fondos Estructurales han sido y son el principal instrumento presupuestario de la Comunidad para contribuir a la consecución de la cohesión económica y social: el Fondo Social Europeo en estrecha colaboración con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>446</sup>, la Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)<sup>447</sup> y, desde 1993, el Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca (IFOP)<sup>448</sup> y el Fondo de

---

<sup>445</sup>C. Prieto, *op. cit.*, 1999, pp. 14.

<sup>446</sup> El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) creado en 1975, se ha ido convirtiendo en el principal instrumento de desarrollo regional de la Comunidad Europea. El FEDER está destinado a corregir los principales desequilibrios entre las regiones de la Comunidad, mediante una participación en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones atrasadas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia.

<sup>447</sup> El FEOGA creado en virtud del reglamento del Consejo núm. 25, de 4 de abril de 1962, aunque en el artículo 40.4 del Tratado CEE ya se sugiere la posibilidad de “*crear uno o más fondos de orientación o de garantía agrícolas*”. Dividido, en virtud del Reglamento 17/1964 del Consejo, de 5 de febrero de 1964 en dos secciones: Garantía y Orientación. Los objetivos de la sección Orientación financian acciones destinadas al desarrollo sostenible del medio rural, incluido el desarrollo y fortalecimiento de las estructuras agrarias y forestales que utilicen métodos y técnicas respetuosos con el medio ambiente, y aquellas otras de fomento de las inversiones turísticas y artesanales, incluida la mejora de la vivienda en las explotaciones agrícolas y la del hábitat rural. A partir de la reforma de 1988 la sección orientación será prácticamente absorbida por el FEOGA-garantía.

<sup>448</sup> El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) que no se constituye hasta 1993, contribuye a la realización de los objetivos generales enunciados en los Artículos 39 y 130 A del Tratado. Sus funciones, en relación con el objetivo 5 a), serán contribuir a alcanzar el equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación y el desarrollo de empresas y revalorizar los productos de la pesca y de la acuicultura y mejorar su abastecimiento.

Cohesión<sup>449</sup>, creado por el Tratado de la Unión Europea, constituyen un conjunto diverso de instrumentos financieros<sup>450</sup>, expresión de solidaridad comunitaria, para el desarrollo económico y social.

El FSE por su actividad en materia de formación y empleo es el instrumento más importante para alcanzar la cohesión económica y social mediante la promoción de políticas de empleo. Por un lado, la cohesión social implica una reducción de las desigualdades existentes en el seno de la sociedad. El FSE mediante la lucha contra el paro, en particular el paro de los jóvenes y el de larga duración, realiza indirectamente una lucha contra la pobreza, en el sentido de que las políticas de ayudas van dirigidas a las categorías más desfavorecidas y a la promoción de la igualdad. Por otro lado, los programas de formación profesional se han concentrado regionalmente sobre todo en el sur de Europa e Irlanda, en la consecución de reducir las diferencias entre las distintas regiones de la Comunidad. En este sentido, las reformas que ha experimentado a lo largo de su historia han sido fruto también de la necesidad de adaptarse a la evolución de la política de cohesión económica y social de la Comunidad.

La preocupación regional aparece ya en los Tratados constitutivos. Incluso un año antes de la puesta en funcionamiento del Fondo Social se había realizado por la Comisión el primero de los estudios sobre desarrollo regional. En este estudio se ponía de relieve cómo las regiones menos desarrolladas de la Comunidad eran las periféricas, siendo su desarrollo menor cuanto más lejos se encontraban de la zona central<sup>451</sup>. En septiembre de 1959, se constituye un grupo de expertos encargado de

---

<sup>449</sup> El fomento de la cohesión económica y social requiere una acción del Fondo de cohesión complementaria de las de los Fondos Estructurales, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros. En las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y Edimburgo se precisaron sus principios rectores. Solo Grecia, España, Irlanda y Portugal, como Estados miembros cuyo P.N.B. es inferior al 90% de la media comunitaria, tendrán derecho a ser beneficiarios de la ayuda del Fondo.

<sup>450</sup> Éstos otorgan subvenciones o ayudas no reembolsables; a diferencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que tiene también como misión contribuir al desarrollo de las regiones más atrasadas, pero no mediante ayudas no reembolsables sino mediante la concesión de facilidades financieras en forma de préstamos o créditos. Y los préstamos CECA, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que también concede préstamos para facilitar la modernización, comercialización y consumo de los productos derivados del carbón y de la siderurgia, y para la contratación de mano de obra excedente de las industrias CECA.

<sup>451</sup>R. TAMAMES y M. LÓPEZ, *op. cit.*, 1999, pp. 466.

estudiar las zonas regionales deprimidas de los entonces seis Estados miembros. De los países integrantes de la Comunidad era entonces Italia el Estado que presentaba los mayores desequilibrios regionales, de ahí que en la primera etapa del Fondo Social será Italia el más beneficiado de sus ayudas. En la Cumbre de París de 1972 los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron tomar medidas más efectivas dirigidas hacia una política regional comunitaria, uno de cuyos resultados más importantes será la creación de un Fondo de Desarrollo Regional (FEDER). Sin embargo, habría que esperar hasta 1987, con la entrada en vigor del Acta Única Europea para que se consolide el principio de solidaridad. Los países menos desarrollados de la Comunidad eran conscientes de que el objetivo propuesto por el Acta Única de un mercado común sin fronteras tendría efectos negativos en las regiones más desfavorecidas. Para hacer frente a estos problemas, la Comisión propuso la transformación de las actuaciones desarrolladas por cada uno de los Fondos en una política de cohesión económica y social. Esta política supuso, por primera vez, la confluencia de las actuaciones de los Fondos, hasta entonces realizadas por separado, en un contexto más amplio de consecución de una serie de objetivos<sup>452</sup> comunitarios que forman parte de esta política de “cohesión económica y social” y que actualmente son tres:

- 1) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas,
- 2) apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales
- 3) apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación y empleo.

El FSE va a estar presente en la financiación de estos tres objetivos, en los dos primeros en colaboración con el resto de los Fondos Estructurales y de una manera exclusiva en el objetivo tres, que se aplicará en todas las regiones fuera del objetivo uno. Es decir que, además de colaborar en el desarrollo regional general y apoyar la reconversión económica y social con el FEDER, el FSE va a ser una

---

<sup>452</sup>Establecidos en el Reglamento del Consejo 2052/88, estos son modificados en el Reglamento del Consejo 2081/93 en el que se redefinen las tareas de los Fondos y de nuevo en 1999 en el Reglamento del Consejo 1260/99 de 21 de junio, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DOCE, L, n.º 161, de 26 de junio de 1999).

referencia política para las medidas de educación, formación y empleo en el territorio comunitario.

## **b. 2. La política social comunitaria**

El papel del FSE como principal instrumento de la política social comunitaria hace obligada la referencia al papel de la política social en el proceso de integración europea. Diferentes autores interpretan la presencia del FSE como un factor de apoyo en este proceso evolutivo de la dimensión social que surge en sus inicios subordinado a la esfera económica. Molina del Pozo motiva la presencia del Fondo Social en los Tratados Fundacionales debido a la “la mala conciencia comunitaria provocada por la carencia de una política de empleo propiamente dicha que posibilitara una cohesión económica y social y un desarrollo de carácter global”<sup>453</sup> o en la misma línea Pardellas nos dice que se trata “de una forma de mostrar que el Mercado Común no es sólo un ámbito económico para desarrollar el capitalismo sino también un ámbito social para mejorar la vida de los ciudadanos”<sup>454</sup>.

El FSE nace así con un espíritu de ayuda al empleo, y muy especialmente, a la formación profesional ocupacional. No se trata de prestaciones sociales, sino que se constituye desde su nacimiento en un “mecanismo específico de financiación de las acciones comunitarias en el campo del empleo”<sup>455</sup>. La idea de una intervención financiera de la Comunidad, para evitar que la realización del mercado común pudiera tener repercusiones sobre el empleo, ya se hizo patente a los propios redactores del Tratado de la CECA<sup>456</sup>.

Walter Hallstein, primer presidente de la Comisión escribió que la *sutilidad* del Tratado de Roma consistió precisamente en recurrir a “dos medios prácticos para

---

<sup>453</sup> C. F. MOLINA DEL POZO, *Espa a en la Europa Comunitaria: Balance de diez a os*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, pp. 467.

<sup>454</sup> L. DOMÍNGUEZ CASTRO, “Un sonho feito lenta e problemática realidade: historia da construción europea” en X. PARDELLAS DE BLAS (coord.), *A integración europea. Un enfoque interdisciplinar*, Xerais, Vigo, 1999, pp. 38.

<sup>455</sup> J. GÁRATE, *op. cit.*, 1987a, pp. 1914

<sup>456</sup> F. POCAR, *op. cit.*, 1980, pp. 250.

hacer avanzar a Europa en el campo de la política social: la libertad de circulación y el Fondo Social”<sup>457</sup>. Como consecuencia del principio de la libre circulación de trabajadores<sup>458</sup>, el FSE se convierte en el principal instrumento financiero de la Comunidad para facilitar la circulación de la mano de obra y, en especial, para atender a las necesidades derivadas de la movilidad laboral que se produce en Europa en los años sesenta.

Sus funciones se centran, en sus inicios, en fomentar las posibilidades de empleo y promocionar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. A estos aspectos añade posteriormente la necesidad de facilitar a los trabajadores su “adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”<sup>459</sup>. Esto supuso un cambio de objetivo en la política del FSE, centrándose en la prevención del desempleo y, por tanto, dirigiendo sus medidas hacia las personas que tienen un puesto de trabajo.

Podemos afirmar que los principales instrumentos de política social con que cuenta la Comunidad europea hasta la firma del Tratado de Maastricht son el Fondo Social Europeo, como instrumento más específico de que dispone la Comunidad en el campo social y la Carta Social de 1989, predecesora de los problemas presentados respecto a la reforma de los aspectos sociales planteados en Maastricht. En la actualidad, la vinculación establecida entre el FSE y la Estrategia Europea del Empleo<sup>460</sup> subraya, la importancia del papel del Fondo como principal instrumento

---

<sup>457</sup>Citado por O. DIBELIUS, “Introduction”, en *Europe Sociale*, nº 2, pp. 8.

<sup>458</sup>La libre circulación de personas presenta en sus inicios una dimensión predominantemente económica y se inscribe en el contexto general de la movilidad de los diversos factores productivos utilizada como vía para potenciar el mercado comunitario. “No se trata, pues, de fomentar la libre circulación de los nacionales de los diversos Estados asociados en el proyecto europeo en cuanto “ciudadanos” de la Comunidad, sino en cuanto “agentes económicos” de la misma” en J. MONTOYA et al., *op. cit.*, 1988, pp. 73. De tal manera la libertad de desplazamiento aparece vinculada en su origen al desarrollo de una actividad económica, y se restringe por tanto a aquellas personas que se desplazan con la finalidad de ejercer una actividad de este tipo y a determinados familiares de la misma.

<sup>459</sup> Antiguo artículo 123 modificado por el Tratado de la Unión Europea en 1992. En la versión consolidada del Tratado CE mantiene la misma redacción en el artículo 146.

<sup>460</sup>En el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994 por primera vez se configura un plan de acción para el empleo, es decir, en esta Cumbre se establecen las bases de aproximación a partir de la elaboración de los Programas Plurianuales de Empleo (PPE), que supone una estrategia coordinada de lucha contra el paro por todos los Estados miembros. Los PPE son elaborados por cada estado



financiero de apoyo al empleo. La Estrategia Europea del Empleo establecida en el Tratado de Amsterdam surge como respuesta a una situación específica, el problema de la situación laboral con 18 millones de parados, de los que la mitad son de larga duración. Se desarrolla a través de los Planes Nacionales para el Empleo de los Estados miembros elaborados a partir de las Directrices comunes para el Empleo aprobadas por el Consejo. Estas Directrices sirven de marco general para las medidas de apoyo a las políticas de empleo con arreglo a los Fondos Estructurales y, en particular, al FSE<sup>461</sup>. En este marco la misión del Fondo consiste en “apoyar las medidas de prevención y lucha contra el desempleo y de desarrollo de los recursos humanos y de intervención social en el medio laboral a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad de hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social”<sup>462</sup>. El FSE pasa a ser el principal instrumento financiero a escala comunitaria para ayudar a los Estados miembros a desarrollar y aplicar las Directrices para el empleo en virtud de la Estrategia Europea. Según este planteamiento, las actividades destinadas a mejorar los sistemas nacionales de educación y formación pueden subvencionarse a través de toda la Unión, dentro del límite de los recursos disponibles.

De una manera indirecta, el FSE ve fortalecido su papel a través de esta Estrategia coordinada de empleo y de los principios clave de igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión social -desde hace años núcleo de la actividad del FSE- que son reforzados en este Tratado.

### **c) Naturaleza del FSE**

---

miembro, adaptando entre ellos las prioridades establecidas por las autoridades europeas en materia de empleo. En la Cumbre de Luxemburgo en 1997, la primera que se dedicó al tema del desempleo, se establecieron los Planes de Acción para el Empleo, que determinan un marco de acción global en temas de empleo de los Estados miembros. En el Consejo europeo de Colonia de 1999 se aprobó el Pacto Europeo por el Empleo en el que se reúnen todas las medidas de la política de empleo de la Unión en torno a tres elementos: diálogo macroeconómico, aplicación de la estrategia coordinada de empleo y continuar con las reformas estructurales.

<sup>461</sup>Véase COMISIÓN EUROPEA, *Los Fondos estructurales y su coordinación con el Fondo de cohesión. Directrices para los programas del período 2000-2006*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.

<sup>462</sup>Reglamento 1784/99 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio relativo al Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 213, de 13 de agosto de 1999).

El nombre de “Fondo social europeo” pudo no ser el más apropiado para designar un instrumento financiero comunitario de la política de empleo. Martín Valverde habla de “desajuste terminológico”<sup>463</sup> derivado de la relación entre la denominación de este organismo y su campo de acción que, como veremos, se dirige principalmente a la política de formación y empleo. La vocación que la Comisión Europea asigna al FSE es “la de mejorar las perspectivas de aquellos que presentan mayores dificultades a encontrar, mantener o recobrar un empleo”<sup>464</sup>. Es por tanto el empleo, el principal sector de actuación en el que se integra el FSE desde su nacimiento hasta la actualidad. Podemos afirmar entonces que estrictamente, no se trata de un fondo social sino de un fondo de empleo. De tal manera, el FSE no responde al conjunto de las distintas necesidades sociales de la Comunidad, sino que sus objetivos están vinculados casi de una forma exclusiva al empleo y a la formación profesional.

Esta delimitación de la naturaleza del Fondo no niega, sin embargo, el carácter social del FSE. En un sentido amplio, es incuestionable su dimensión social derivada tanto de sus objetivos como de sus criterios de aplicación. La afirmación del carácter social se manifiesta, en una doble dimensión. Por un lado, al constatar que el FSE es el único de los instrumentos estructurales<sup>465</sup> que tiene “vocación de dedicación específica a las personas”<sup>466</sup>. En este sentido, Pádraig Flynn, el que fue comisario Europeo para el Empleo y Asuntos Sociales, declaraba que el FSE “representa el componente humano y social de la Unión Europea al ser el único Fondo Estructural centrado en las personas”<sup>467</sup>. Por otro lado, en el contexto que

---

<sup>463</sup> A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 16.

<sup>464</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Le Fonds social européen vue d'ensemble de la période de programmation 1994-1999*, OPOCE, Luxembourg, 1998.

<sup>465</sup> Respecto al término “estructural” Ordóñez Solís afirma que probablemente este término viene de la formulación originaria francesa “Fonds structurels”, que tiene una fácil equivalencia en español “Fondos Estructurales”. Véase en D. ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 23.

<sup>466</sup> A. LARSSON, “Europe, emplois, FSE”, en *FSE Inforevista*, nº 2, juin, 1997, pp. 2.

<sup>467</sup> Declaraciones realizadas por Padraig Flynn al inaugurar el I Congreso del Fondo Social Europeo celebrado en Birmingham, en mayo de 1998. Véase en COMMISSION EUROPÉENNE, *Actes. Le Fonds social européen: Investir dans les ressources humaines*, OPOCE, Luxembourg, 1999, pp. 7.

representa el problema del paro en Europa con cifras que rondan los dieciocho millones de parados, el FSE se presenta como el principal instrumento a disposición de la Unión Europea para concretar sus objetivos de acción en materia de empleo, y por tanto juega así un papel primordial en la mejora de la calidad de vida y en la consecución de una sociedad socialmente integrada. En su especificidad de objetivos sociales y de empleo el FSE permite adjetivar a la Comunidad con la llamada “dimensión social”.

El FSE no sólo es el principal instrumento financiero de la política social comunitaria, sino que además, sus objetivos son claramente objetivos sociales. Los principales impedimentos para considerar al FSE como un verdadero instrumento de la política social no surgen por tanto de su naturaleza, sino que es principalmente la escasez de recursos la razón principal que marca una clara barrera para poder abarcar a otros sectores de la política social. La última reforma del FSE en el marco de lo aprobado en el Tratado de Amsterdam parece ampliar los ámbitos de competencia del FSE más allá del campo estricto de medidas centradas en el mercado de trabajo, a través de la financiación indirecta de actividades relacionadas con la educación, servicios e incluso, la salud.

En conclusión, el ámbito de actuación y la naturaleza del FSE ha evolucionado de sus primeras actuaciones como instrumento exclusivo del mercado de trabajo hacia una actuación encaminada cada vez más a desarrollar su papel integrado en el marco de una política social. Esta es la doble alternativa y todavía el debate abierto<sup>468</sup>, profundizar en su papel de instrumento exclusivo de la política a favor del mercado de trabajo o, con vistas al futuro, plantear su posible papel en el marco de otros sectores de la política social. El FSE representa la posibilidad de ver desarrollada una demanda de políticas sociales, apoyadas por las redes territoriales organizadas alrededor de los Fondos Estructurales. Esta promesa plantea la posibilidad de que el FSE pueda producir un efecto *spillover*, como resultado de su actuación y generar una demanda de políticas sociales.

---

<sup>468</sup>COMISIÓN EUROPEA, “El Comité del FSE descubre la realidad europea”, en *FSE InfoRevista*, nº 6, diciembre, 1998c, pp. 5.

## II. Funcionamiento y configuración del Fondo Social

La dificultad que presenta el estudio del FSE viene determinada por la escasa, aunque cuidada y compleja, información de los distintos reglamentos que regulan las diferentes revisiones, la a veces excesiva autocomplacencia de los documentos oficiales y la todavía más escasa literatura especializada, que se limita principalmente al estudio jurídico y económico.

Por otro lado, las ya mencionadas revisiones del Fondo fruto de la necesaria adaptación del mismo a las diferentes circunstancias que afectan al mercado de trabajo, ha supuesto que el FSE haya ido adquiriendo un carácter diferente a lo largo de esta evolución, pasando como hemos visto de ser en principio un Fondo de simple ayuda, a convertirse en un instrumento para la prevención de los déficit sociales. Es decir, dando un importante paso desde las políticas pasivas de asistencia social a convertirse en un actor de las políticas activas para dinamizar el empleo.

Iniciamos ahora, tras el abordaje histórico, el estudio, desde el análisis político, de la configuración, funcionamiento y gestión del Fondo Social. Es necesario que precisemos que este capítulo sirve de marco de referencia, con las especificaciones que se vayan realizando, para comprender la actuación del FSE desde 1988 hasta la actualidad. En la medida en que la importancia de la revisión que implica la reforma del Acta Única supone un cambio estructural profundo en el funcionamiento del Fondo. Como analizamos en el capítulo histórico, se da paso de una actuación independiente del FSE a una intervención conjunta con el resto de los Fondos bajo los cuatro grandes principios básicos de concentración, programación, cooperación y adicionalidad, que siguen articulando el funcionamiento del mismo en la actualidad. De tal manera, que los principios fundamentales de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 van a seguir regulando las actividades de los Fondos hasta el año 2006<sup>469</sup>.

---

<sup>469</sup>Considerando 25 del Reglamento del Consejo 1260/99. Véase COMISIÓN EUROPEA, “FSE: 2000. Una guía de los nuevos reglamentos de los Fondos estructurales”, en *FSE InfoRevista*, nº 5, mayo, 1998.

## **a) Diseño de las políticas relativas al FSE**

### **a.1. Concepción de las políticas**

En la concepción de las políticas que han venido articulando el funcionamiento del FSE, desde su nacimiento a la actualidad, debido a las características que presenta el sistema político comunitario, la Comisión ha tenido y tiene un papel fundamental. Este protagonismo de la Comisión es fruto de la realidad práctica de monopolio de la iniciativa en materia de políticas comunitarias. Esta exclusividad de la iniciativa se matiza con tres objetivos que deben marcar su actuación: defender los intereses europeos; consultar y debatir con el resto de instituciones europeas, instituciones nacionales y diferentes grupos de interés; y, respetar el principio de subsidiariedad. En tal sentido, se calcula que solamente el 10% de la iniciativas legislativas puede ser considerado como originado en exclusiva por la Comisión<sup>470</sup>.

Las instituciones comunitarias no son por tanto entidades cerradas que actúan aisladas del contexto. La consulta es un proceso esencial para la preparación de las propuestas. La Comisión consulta y debate con los Gobiernos, la industria, los sindicatos, los grupos de interés y los expertos técnicos antes de concluir su proyecto final<sup>471</sup>. Una vez la Comisión envía formalmente una propuesta de legislación al Consejo y al Parlamento, el proceso de elaboración de normas de la Unión depende de la cooperación efectiva entre las tres instituciones<sup>472</sup>.

En la evolución que el Parlamento Europeo ha experimentado en su influencia, ha pasado de una función de consulta a compartir con el Consejo el poder de decisión. El Parlamento participa en la actualidad en la elaboración del marco

---

<sup>470</sup>C. CLOSA, *op. cit.*, 1997, pp. 36.

<sup>471</sup>Según recoge PANEBIANCO en el estudio de la actividad de los grupos de presión a nivel comunitario, se calculan un núcleo de 600 lobbistas activos de 3.500 organizaciones que ocupan a cerca de 10.000 personas. Véase en S. PANEBIANCO, “La influencia de los grupos de presión sobre el proceso decisorio comunitario”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y otros, *El proceso decisorio comunitario*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1995, pp. 45-64.

<sup>472</sup>F. LAMOUREUX, “Les administrations nationales vues de Bruxelles”, en Y. MÉNY et al., *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, 1995, pp. 171-183.

reglamentario del FSE, a través del llamado *procedimiento de codecisión* (artículo 251 del Tratado CE). De tal manera que las decisiones tendrán que ser consensuadas por el Consejo y el Parlamento. Además desde una perspectiva general, la organización y los objetivos de los Fondos Estructurales requieren el “dictamen conforme” para establecer el funcionamiento de los instrumentos estructurales.

El proceso de toma de decisiones en la Unión Europea tiene una especificidad que viene determinada por una serie de rasgos que lo caracterizan. Pierre Muller los resume en tres grandes aspectos. En primer lugar, la incertidumbre debida a la ausencia de formas estables de liderazgo, relacionadas con la complejidad de las relaciones institucionales derivadas del funcionamiento colegial de la Comisión, el estatuto ambiguo del Consejo de Ministros, a la vez órgano de cooperación política e instancia de integración comunitaria y el papel cada vez más importante del Parlamento Europeo. En segundo lugar, la apertura ligada al hecho de que el acceso a los círculos de decisión es generalmente más fácil que a nivel nacional. Y, en tercer lugar, la opacidad que existe en la medida en que, como Muller constata, se tiene la sensación de un sistema tanto menos transparente cuanto más accesible se hace. En la medida en que “*les règles de jeu ne sont pas parfaitement stabilisées et apparaissent relativement floues et non dites*”<sup>473</sup>. El mecanismo de adopción de propuestas es un mecanismo bastante complejo, pero que al mismo tiempo, se realiza por unas instituciones que son consideradas, como así afirma Panebianco como las “más accesibles del mundo”<sup>474</sup>.

## **a.2. Adopción de las reformas del Fondo**

En este contexto del funcionamiento institucional comunitario, tenemos que diferenciar la toma de decisiones sobre las normas generales aplicables a los Fondos

---

<sup>473</sup>P. MULLER, “Un espace européen des politiques publiques”, en Y. MÉNY et. al., *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, 1994, pp. 11-27.

<sup>474</sup>S. PANEBIANCO, *op. cit.*, 1995, pp. 49.

con finalidad estructural y la toma de decisiones de las normas de aplicación específicas de cada uno de los Fondos.

La toma de decisiones que van a regular el funcionamiento común a los Fondos, realizada en el marco de la política de cohesión, hace referencia a las normas generales, a los objetivos prioritarios y a la organización, así como a las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y coordinación entre si y con los demás instrumentos financieros existentes. A este respecto y de acuerdo con el artículo 161 (antiguo 130D), la toma de decisiones corresponde al Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión<sup>475</sup>, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. De tal manera, la revisión de las regulaciones de los Fondos Estructurales requiere de la unanimidad en el Consejo de Ministros y la conformidad del Parlamento Europeo. En este sentido Hooghe afirma que el resultado más probable con la norma de la unanimidad es el mínimo común divisor “porque el actor con las preferencias menos integracionistas ocupa el lugar pivote”<sup>476</sup>. Las dificultades que entraña el sistema por unanimidad se incrementan con cada nueva ampliación, la incorporación de un nuevo Estado supone matemáticamente reducir la posibilidad teórica de alcanzar el consenso<sup>477</sup>. Con vistas a la futura ampliación, tal como se está haciendo, es necesario replantearse este criterio de unanimidad que se ha justificado para muchos en la defensa de los intereses nacionales.

Las decisiones de aplicación relativas específicamente al funcionamiento del Fondo Social (reglamentos FSE) son decididas según el procedimiento detallado en el nuevo artículo 148 (antiguo 125) modificado en Amsterdam. Esta revisión de Amsterdam va a suponer dos cambios relacionados con la toma de decisiones de

---

<sup>475</sup>En relaciones a las transformaciones institucionales y las relaciones entre el Consejo y la Comisión a partir de la adopción del Tratado de Amsterdam, véase en J. FONSECA, “Las transformaciones institucionales: El Consejo y la Comisión”, en J. M. de FARAMIÑAN GILBERT (coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, 2000, pp. 85-138.

<sup>476</sup>L. HOOGHE, *op. cit.*, 1999, pp. 208.

<sup>477</sup>Faramiñan haciendo el cálculo mediante una fórmula matemática ( $2^{27}:2^{15}$ ), calcula que en la futura Unión de 27 Estados será 4.096 veces más difícil alcanzar un acuerdo que en la Unión actual de 15 Estados. Véase en J. M. FARAMIÑAN, *op. cit.*, 2000, pp. 92.

aplicación relativas al Fondo Social Europeo. Por un lado, la modificación referida al procedimiento, que ha pasado de realizarse a través del procedimiento del artículo 189c, *procedimiento de cooperación*, a efectuarse a través del artículo 251 (antiguo 189B), es decir, a través del llamado *procedimiento de codecisión* con el Parlamento Europeo. Las decisiones tienen, por tanto, que ser consensuadas por el Consejo y el Parlamento. Aprobadas en el seno del Consejo de Ministros por mayoría cualificada<sup>478</sup>, este procedimiento de codecisión permite que el Parlamento Europeo se oponga, por mayoría de sus 626 miembros, a la adopción de un texto con el que está en desacuerdo<sup>479</sup>. El Parlamento Europeo adquiere así desde Amsterdam una especial relevancia en materia de política social, tiene ahora un rol de impulso al Consejo para que se interese por los problemas sociales. Finalmente, como novedad se añade a la previa consulta al Comité Económico y Social y la consulta obligada al Comité de las Regiones, que antes no era necesaria.

La última reforma del FSE vino precedida de la necesidad de simplificación de los objetivos de los Fondos Estructurales<sup>480</sup> y la adaptación del FSE a la *Estrategia Europea de Empleo*. Esta *Estrategia* es fruto de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Amsterdam en junio de 1997<sup>481</sup> e implica la redefinición del ámbito de actuación del Fondo, expresada en un nuevo Reglamento que integra al FSE en los nuevos planteamientos europeos.

Por otro lado, las propuestas de la Agenda 2000, como documento de reflexión y punto de partida de las negociaciones para el nuevo período, representan una importante revisión del contenido, estructura y proceso de todo lo referente a los Fondos. Esta reforma estuvo marcada por dos grandes principios: concentración de la ayuda y la simplificación en la actuación. Estos principios se reflejan con claridad

---

<sup>478</sup>Al igual que el FEDER. En cambio, el FEOGA-o y el IFOP se basan en el procedimiento ordinario, con mayoría cualificada del Consejo, previsto en el art. 43 del Tratado CE.

<sup>479</sup>Véase estudio del proceso de decisiones realizado en J. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 1998, pp. 47-58.

<sup>480</sup>Recogidas en el Reglamento del Consejo 1260/99 en el cual se van a reducir el número de objetivos prioritarios con relación a las anteriores disposiciones que establecía el Reglamento 2052/88.

<sup>481</sup> Y su Resolución sobre crecimiento y empleo de 16 de junio de 1997 (DOCE, C, n.º 236, de 2 de agosto de 1997, p.3).



en las Conclusiones de la Cumbre de Berlín<sup>482</sup> de marzo de 1999, que señala la necesidad de concentrar la ayuda de los Fondos Estructurales en las zonas más necesitadas y lo concreta en la reducción del número de objetivos. La Agenda 2000, cuyo expresivo título era el de “*Por una Unión más fuerte y más amplia*”, contiene el marco para la reflexión de tres ámbitos esenciales del futuro de la Unión: las perspectivas financieras, la reforma institucional y el proceso de ampliación de la Unión Europea. Hasta su aprobación vino precedida de agrios debates respecto a la polémica de los saldos netos y sobre la vigencia o no del Fondo de cohesión. Específicamente para el FSE, implica dos cambios trascendentales: sitúa al desarrollo de los recursos humanos en un primer plano y crea un vínculo directo entre los Fondos Estructurales y el nuevo énfasis en el empleo<sup>483</sup>.

## **b) Principios básicos**

La reforma del Acta Única Europea implica la transformación de las actuaciones desarrolladas por cada uno de los Fondos en una política de “cohesión económica y social”. De tal manera, que si desde su creación el FSE funcionaba de forma independiente, a partir de entonces se integra con el resto de los Fondos Estructurales, en una actuación conjunta que se va a regir por cuatro principios básicos: concentración, programación, cooperación y adicionalidad. Estos principios establecidos en la reforma de 1988, siguen representando el eje en torno al cual se articula y define la actuación y funcionamiento del FSE, en coordinación con el resto de los Fondos.

### **b.1. Concentración regional**

---

<sup>482</sup>En el Consejo Europeo de Berlín, celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1999, se cerró un acuerdo global sobre la Agenda 2000 y, específicamente, sobre la financiación y futuro diseño de la política de cohesión económica y social a partir del año 2000. Las Conclusiones de la Cumbre de Berlín se concretan en los Reglamentos comunitarios sobre los Fondos Estructurales, que fueron publicados en junio de 1999 y que regulan de forma detallada las nuevas reglas de funcionamiento de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión para el nuevo período de programación 2000-2006.

<sup>483</sup>H. CERI JONES, “Hywel Ceri Jones presenta la Agenda 2000 y su impacto sobre el FSE”, en *FSE InfoRevista*, n.º 3, octubre, 1997, pp. 1-4.

El principio de concentración regional se implanta en la reforma de 1988 y supone propiamente el cambio de la actuación independiente en que los Fondos Estructurales habían operado hasta el momento, financiando actuaciones agrarias regionales o sociales, en favor de un sistema global de integración<sup>484</sup> de sus papeles respectivos, trabajando juntos hacia la meta de la cohesión económica y social.

El principio de concentración es el inspirador de la última reforma de los Fondos. Este principio se puede concretar por un lado, en la asignación a cada uno de los Fondos de alguno de los objetivos, tres en la actualidad, que deben ser logrados colectivamente por los Fondos y, por otro lado, este principio de la concentración también se aplica en relación al reparto de los recursos que se van a dirigir a las regiones menos desarrolladas del territorio comunitario. En este sentido, la clasificación de las regiones o zonas del territorio comunitario en función de los objetivos de los Fondos Estructurales es determinante para beneficiarse del reparto de la financiación.

#### **b.1.a. Objetivos comunitarios**

Desde la aprobación del Acta Única Europea, los Fondos Estructurales han estado operando de una forma integrada coordinándose para lograr los objetivos específicos, en la consecución de lo que se ha venido en llamar la cohesión económica y social. Esos objetivos comunitarios que se articulan por primera vez en 1988, han seguido estando presentes en la actuación coordinada de los Fondos hasta la actualidad. La programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 se aplica en virtud de tres objetivos en conformidad con el nuevo reglamento<sup>485</sup>:

1) Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, denominado “objetivo n.º 1” (antiguos objetivos 1 y 6).

---

<sup>484</sup>La aplicación de un enfoque integrado a todos los Fondos estructurales es fruto y consecuencia de la regulación que había estructurado ya el funcionamiento del FEDER en los años anteriores, véase el estudio de Ordóñez en el apartado dedicado al FEDER en ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, 40-48.

<sup>485</sup>Véase artículo 3, 4 y 5 del Reglamento del Consejo 1260/99

2) Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, denominado “objetivo n.º 2” (antiguos objetivo 2 y 5b).

3) Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, el “objetivo n.º 3” (antiguos objetivos 3 y 4).

1) El objetivo 1 se dirige a promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Las zonas subvencionables por este objetivo comprende regiones de nivel NUTS II con un PIB per cápita inferior al 75 por cien de la media comunitaria, las regiones en virtud del antiguo objetivo 6 (Finlandia y Suecia) y las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Islas Canarias, Azores y Madeira).

La lista de las regiones subvencionables fue establecida por la Comisión el 1 de julio de 1999. Esta lista que estará vigente durante siete años no es revisable. Bajo este objetivo se cubre del 22,2 por cien de la población total comunitaria<sup>486</sup>.

2) El objetivo 2 apoya la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. Podemos distinguir dentro de este objetivo tres tipos de regiones o zonas: las regiones industriales, para las que se siguen manteniendo los criterios de 1994 (tasa de empleo superior a la media comunitaria, porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria y declive del empleo industrial); las regiones rurales, se sigue el criterio de baja densidad de población o elevada proporción de empleo agrícola, junto con una elevada tasa de desempleo o una disminución de la población; las regiones urbanas, donde se cumpla al menos uno de los cinco criterios siguientes: elevada tasa de desempleo de larga duración, elevado nivel de pobreza, medio ambiente deteriorado, criminalidad y delincuencia, bajo nivel de educación; y finalmente, regiones de pesca, que presenten una proporción de empleo en el sector pesquero acompañada de una disminución del empleo en este sector.

El reglamento prevé un límite máximo de población comunitaria subvencionable del 18 por cien estableciendo límites máximos de cobertura. La

---

<sup>486</sup> Véase COMISIÓN EUROPEA, *Las acciones estructurales 2000-2006. Comentarios y reglamentos*, OPOCE, Luxemburgo, 2000b, pp. 10.

definición de las zonas subvencionables se realizará por el siguiente procedimiento: la Comisión fija los límites máximos de población cubierta por Estado miembro en función de una serie de indicadores, sobre esta base los Estados miembros proponen una lista. La lista definitiva se fija por la Comisión en concertación con el Estado miembro, con una validez de siete años, aunque podrá revisarse a mitad de período a propuesta de un Estado miembro, en caso de grave crisis en una región.

3) El objetivo 3 actúa en apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Este objetivo que es financiado en exclusiva por el FSE implica la promoción de las políticas activas del mercado laboral para combatir el desempleo; la promoción de la accesibilidad al mercado laboral, con una atención especial para las personas amenazadas de exclusión social; refuerzo de la empleabilidad a través de los sistemas de educación y formación continua; promoción de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales; y la promoción de la igualdad de oportunidades para los hombres y las mujeres.

Se aplica a todo el territorio comunitario con excepción de las regiones subvencionables en virtud del objetivo 1. Este objetivo tiene en cuenta el capítulo de empleo que figura en el Tratado de Amsterdam y en la nueva *Estrategia Europea de Empleo*.

El FSE contribuirá en la financiación de los tres objetivos, según la siguiente distribución:

- objetivo 1: FEDER, FSE, FEOGA-o
- objetivo 2: FEDER y FSE
- objetivo 3: FSE.

Como hemos visto, los objetivos 1 y 2 están territorializados y tienen un carácter regional. El objetivo 3 actuará en todas las regiones de la Comunidad excepto las incluidas en el objetivo 1. La actuación del FSE en todo el territorio de la Unión, tiene su sentido porque el FSE busca atender la aplicación de la *Estrategia para el Empleo* que va dirigida a todo el territorio de la Unión.

### **b.1.b. Regiones menos desarrolladas**

Este principio de la concentración afecta también al reparto de los recursos que se van a dirigir a las regiones menos desarrolladas. La Comunidad reconoce ya en 1988 expresamente que se “llevará a cabo un considerable esfuerzo de concentración de recursos presupuestarios en favor de las regiones menos desarrolladas cubiertas por el objetivo n.º 1”<sup>487</sup>. Como afirma Ordóñez “la concentración de las ayudas es un objetivo político fundamental del que depende en gran medida el éxito de la cohesión en la Comunidad Europea”<sup>488</sup>.

La ayuda de los Fondos Estructurales para el objetivo 1 se duplicó entre 1988 y 1994<sup>489</sup>, y se ha triplicado para el período 2000-2006, suponiendo un total de 135.900 mil millones de ecus, lo que representa cerca del 70 por cien de los recursos de los Fondos. Para el periodo 2000-2006, el reparto de los recursos disponibles es de 195.000 millones de euros (expresados en precios de 1999) y se hará en las siguientes proporciones:

- el 69,7 por cien se destina al objetivo 1,
- un 11,5 por cien al objetivo 2,
- un 12,3 por cien al objetivo 3
- un 0,5 por cien a las medidas estructurales en el sector pesquero fuera del objetivo 1.
- y un 5,35 por cien del total de los créditos se reserva a las Iniciativas Comunitarias<sup>490</sup>.

La Comisión no estaba satisfecha con los resultados anteriores, por eso determina también la necesidad de reducir el porcentaje de la población beneficiaria

---

<sup>487</sup>Artículo 12.3 del reglamento 2052/88 de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia (DOCE, L, n.º 185, de 15 de junio de 1988).

<sup>488</sup>D. ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 58.

<sup>489</sup>Contabilizándose en esta duplicación el conjunto de acciones correspondientes a los objetivos 1 a 5 en favor de regiones del objetivo número 1.

<sup>490</sup>COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, 2000b, pp.18.

de Fondos Estructurales en el territorio de la Unión para el nuevo período. Así estima que se debe reducir desde el 50,6 por cien aplicado en el período 1994-99 hasta un intervalo entre el 35-40 por cien en el 2000-2006, con el objetivo de hacer más efectivas las ayudas regionales. Además, como una de las grandes novedades, figura una ayuda transitoria adecuada para las regiones o zonas que eran subvencionables en virtud de los objetivos regionalizados durante el período 1994-99 y que dejaron de serlo en el período 2000-2006<sup>491</sup>. Este sistema de ayuda transitoria tiene como fin evitar en estas regiones un cese repentino de la ayuda comunitaria y, de este modo, consolidar los resultados de las intervenciones estructurales anteriores.

De los recursos destinados el FSE en el período 1994-99, casi la mitad del presupuesto (47,6%) se destina a la cofinanciación de medidas en las regiones objetivo 1. Esta prioridad nos da idea de la importancia fundamental que concede el FSE al desarrollo económico de estas regiones y de la necesidad de cohesión en toda la Unión Europea. Las actividades del Fondo Social en cada una de las regiones del objetivo 1 varían considerablemente de un Estado miembro a otro, ya que depende de distintas variables como son el tamaño, el grado de centralización de su estructura administrativa y las necesidades concretas que presente la región.

El principio de la concentración encuentra sus límites en otros dos principios comunitarios de las ayudas estructurales: el principio de acumulación y el de superposición. La Comisión obliga a respetar lo que califica como acumulación, es decir, que una medida o una acción individual sólo podrá beneficiarse de la contribución de un sólo Fondo Estructural. Por otro lado y al mismo tiempo, la superposición obliga a que dicha acción sólo pueda beneficiarse de la contribución de un Fondo Estructural o de otro instrumento financiero en virtud de uno solo de los objetivos.

---

<sup>491</sup>Es el caso de Cantabria en España que era objetivo 1 y ha dejado de serlo en el nuevo período de programación. Decisión de la Comisión 502/99 de 1 de julio de 1999, por la que se establece la lista de regiones incluidas en el objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales para el período 2000 a 2006 (DOCE, L, n.º 194, de 27 de julio de 1999).

Finalmente, en relación a la concentración de las ayudas, hay que tener también en cuenta otros dos factores que influyen en este principio. Por un lado, la exigencia de concentración de las intervenciones del FSE en un número limitado de áreas o temas y en las necesidades más importantes y las acciones más eficaces. Por otro lado, como novedad en la programación 2000-06, existe la llamada reserva de eficacia que consiste en que al principio de cada período, el 4 por cien de los créditos previstos en cada reparto nacional se pone en reserva con el objetivo de “premiar” a los programas que presenten mejor evolución. A mitad de período, la Comisión, en estrecha concertación con cada Estado miembro, asignará esta reserva a los programas considerados eficaces sobre la base de unos indicadores consensuados entre la Comisión y el Estado.

## **b.2. Cooperación entre la Comisión, el Estado miembro y los interlocutores económicos y sociales**

La cooperación o *partnership* se define también por primera vez en la reforma de 1988, que explicita que la actuación comunitaria “se establecerá mediante una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común”<sup>492</sup>. Se trata de establecer una relación estrecha entre la Comisión en Bruselas, las autoridades nacionales y las autoridades regionales o locales. Este proceso de cooperación debe funcionar a lo largo de todo el proceso de preparación, financiación, ejecución y evaluación. Aunque la Comisión va a representar un papel fundamental, la cooperación significa el diálogo permanente entre la Comisión y los Estados miembros en todas las fases de realización de las acciones estructurales, facilitando a las administraciones regionales su participación en el proceso negociador para instrumentar las ayudas estructurales. La cooperación se aplica a

---

<sup>492</sup>Artículo 4 del Reglamento del Consejo 2052/88.

todas las intervenciones comunitarias<sup>493</sup>, tanto a las iniciativas nacionales como a las Iniciativas Comunitarias.

La reforma de 1993 recoge de nuevo el concepto de este principio introduciendo como novedad un refuerzo de la perspectiva social, incluyendo ahora a los interlocutores económicos y sociales. Como resultado de ello, en la actualidad entendemos por cooperación la concertación existente entre “la Comisión, el Estado miembro y las autoridades y organismos designados por el Estado miembro en particular las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes, los interlocutores económicos y sociales y cualquier otro organismo adecuado en este marco”<sup>494</sup>.

El nuevo concepto de cooperación intenta, por un lado, satisfacer el deseo de la Comisión Europea de ampliar la cooperación respecto a como ésta se encontraba definida y por otro, respetar la organización institucional y legal de cada uno de los Estados miembros. En este sentido, el texto de compromiso consensuado implica ampliar dicha cooperación a las autoridades regionales y locales, a los interlocutores económicos y sociales y a los demás organismos competentes, fundamentalmente en materia de protección del medio ambiente y de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

### **b.3. Programación**

Los antecedentes de la programación se encuentran en los dos primeros reglamentos relativos al FEDER (de 1975 y de 1984) con el fin de canalizar las intervenciones de este Fondo. La programación se aplica al resto de los Fondos Estructurales en la reforma de 1988 y se basará en la experiencia del FEDER.

La programación se define como “el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para

---

<sup>493</sup> La distribución de las tareas de la Comisión y los Estados miembros durante la fase de preparación de las acciones se define, para cada uno de los objetivos, en los artículos 8 a 11 del Reglamento marco.

<sup>494</sup> Artículo 8 del Reglamento general 1260/99 del Consejo.



conseguir los objetivos enunciados”<sup>495</sup>. La programación implica una manera estructurada, coordinada y sistemática de realizar las intervenciones estructurales, con el objetivo de optimizar el impacto de dichas intervenciones. Comprende las siguientes fases:

a) La presentación por parte del Estado miembro de un Plan de Desarrollo (PD) plurianual, que puede ser a nivel nacional o regional.

b) Para el objetivo 1 sobre la base del Plan de Desarrollo:

- La Comisión establece y adopta un Marco Comunitario de Apoyo (MCA) que debe completarse con Programas Operativos (PO).

- Si la asignación de la Unión Europea es inferior a mil millones de euros, por regla general la Comisión adopta un Documento Único de Programación (DOCUP). El DOCUP que se utiliza por primera vez en la reforma de 1993 y agrupa en un único documento al MCA y a los PO.

c) Para los objetivos 2, 3 y Pesca sobre la base del Plan de desarrollo, la Comisión establece y adopta, por regla general, un DOCUP. No obstante, los Estados tienen la posibilidad de optar por el establecimiento de un MCA.

Los grandes proyectos y las subvenciones globales se integran en las otras formas de intervención. Los Estados y/o las regiones deben completar cada PO y DOCUP mediante un complemento de programa. El FSE, y los demás Fondos Estructurales, intervienen asimismo a través de Programas de Iniciativa Comunitaria (PIC), acciones innovadoras y medidas de asistencia técnica.

La reducción de los procedimientos administrativos, anticipada ya en 1993 y que se profundiza en 1999, ayudó a poner en marcha más rápidamente los programas, y al mismo tiempo se acortan y simplifican los procedimientos para cubrir las transferencias con variaciones de la prioridad de las necesidades durante la fase operacional. Debido a estas ventajas los DOCUP se han vuelto el método preferido y la mayoría de los documentos de programación adoptan esta forma en el periodo actual.

La mayoría de los DOCUP y PO funcionaron durante el período de seis años 1994-99, pero en el caso del objetivo 2 se concibieron dos fases, 1994-96 y 1997-99. El antiguo objetivo 4 (nuevo 3) también se programó en dos fases, para facilitar la

---

<sup>495</sup>Artículo 9 del Reglamento general 1260/99 del Consejo.

revisión de funcionamiento que la experiencia inicial de este objetivo había mostrado necesario.

En el periodo de programación 1994-99 se aprueban 170 DOCUP, mientras que sólo hubo 14 MCA, y en el caso de éstos últimos se adoptan fundamentalmente para el caso de regiones objetivo 1.

#### **b.4. Adicionalidad**

La adicionalidad es el cuarto de los principios e implica que los créditos de los Fondos Estructurales no pueden sustituir a los gastos estructurales públicos del Estado miembro en el conjunto de territorios subvencionables, debiendo mantenerse, al menos, al mismo nivel que durante el período de programación anterior, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas, y circunstancias específicas como privatizaciones, niveles excepcionales de gasto público en el periodo precedente y ciclos económicos. Ante la complejidad actual de establecer un control, la nueva regulación del 99<sup>496</sup> contempla simplificar el nivel geográfico de la comprobación, refiriéndose la adicionalidad a las regiones elegibles en el caso del objetivo 1 y al conjunto del país para los objetivos 2 y 3.

Se realizan tres comprobaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de la adicionalidad -que no va sufrir ninguna modificación en relación a 1993-: la comprobación previa, en el momento de adopción de los MCA; la comprobación intermedia, que se realizará antes del 31 de diciembre del 2003; y, la comprobación al final del periodo, antes de finalizar el 2005.

El cumplimiento de dicho principio se establece en condiciones homogéneas para todos los Estados teniendo en cuenta el punto de partida en el esfuerzo estructural realizado. En caso de peligrar la capacidad para respetar la adicionalidad, los Estados miembros deberán informar a la Comisión. Se trata de garantizar, por tanto, la existencia de repercusiones económica reales. La observancia de este principio, como afirma Ordóñez Solís, ha resultado hasta ahora “en la práctica más

---

<sup>496</sup>Artículo 11 del Reglamento general 1260/99.

bien un buen deseo que una obligación de estricto cumplimiento por las autoridades nacionales”<sup>497</sup>.

Relacionado directamente con la adicionalidad, el incremento en las ayudas de la UE ha tenido como objetivo producir por lo menos un aumento equivalente en toda la UE de la ayuda nacional, teniendo en cuenta consideraciones macroeconómicas. La adicionalidad se traduce así en una obligación de los gobiernos nacionales y regionales que reciben ayuda del Fondo de contribuir en parte a los programas financiados por la Unión Europea, lo cual a veces se ha visto como una carga que incrementa el gasto público.

### **c) Ámbito de aplicación**

El ámbito de aplicación del Fondo Social Europeo hace referencia a tres sectores beneficiados por dicho Fondo y que están interrelacionados en sus prioridades: a) el territorio o regiones a las que va dirigida de forma prioritaria esta ayuda; b) acciones objeto de las ayudas; y c) los colectivos o grupos sociales beneficiarios por esas ayudas.

#### **c.1. El territorio**

La Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, con el fin de proporcionar una división uniforme de las unidades territoriales para la elaboración de estadísticas regionales comunitarias, establece la *nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas* (NUTS) utilizando una clasificación jerárquica de las regiones de cada Estado miembro en tres niveles<sup>498</sup>: NUTS 1, las regiones comunitarias europeas (RCE), que cubre por lo general un grupo de zonas NUTS 2 (por ejemplo, varias Comunidades Autónomas en España); NUTS 2, las unidades

---

<sup>497</sup>D. ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 77.

<sup>498</sup> En 1990 se puso en marcha el proyecto SIRE (Sistema europeo de información infra-regional) como respuesta a la demanda de información de carácter local. Se han diferenciado dos niveles adicionales en la NUTS, donde el nivel 5 corresponde a los municipios en respuesta a la demanda de información local.

administrativas de base (UAB), equivalen a un número entero de NUTS 3 (por ejemplo, en España equivale a una Comunidad Autónoma); NUTS 3, integrado por las divisiones menores de las UAB (provincias en España)<sup>499</sup>.

El territorio en el que se aplica el FSE varía en función de los objetivos que persigue la Comunidad al actuar a través de los Fondos. Como ya hemos mencionado, dichos objetivos han ido modificándose en las distintas regulaciones normativas hasta estructurarse en los tres actuales. En este sentido, la aplicación de la ayuda del Fondo puede ir dirigida a todo el territorio de la Comunidad (en virtud del objetivo 3) o limitarse a las regiones que cumplan una serie de requisitos definidos por la Comisión (según establecen los objetivos 1 y 2).

Los planes presentados en virtud de los objetivos 1 y 2 se elaborarán al nivel geográfico que el Estado miembro considere más adecuado, pero deberán abarcar, como regla general, una región de nivel NUTS 2. Los planes presentados en virtud del objetivo 3 abarcan el territorio de un Estado miembro fuera de las regiones comprendidas en el objetivo 1.

La intervención del FSE en los distintos territorios europeos, en virtud de las regiones menos desarrolladas, tiene lugar a mediados de los años setenta, siendo entonces acordada como prioridad la formación de la mano de obra en estas regiones<sup>500</sup>. La territorialización de la Comunidad con el establecimiento de una serie de regiones, que bajo el cumplimiento de determinados requisitos, se incluyen dentro del llamado objetivo 1 constituye, desde su reconocimiento en el Acta Única hasta la actualidad, una apuesta primordial de la reforma del FSE en favor de la cohesión económica y social.

---

<sup>499</sup> Para estudio de los principios con arreglo a los que se creó y desarrolló la nomenclatura NUTS, véase en G. DECAND, "Finalidad de las estadísticas regionales comunitarias", en *Fuentes Estadísticas*, n.º 5, 2001, pp. 1.

<sup>500</sup> Véase estudio en este ámbito realizado por A. KASTRISSIANAKIS y T. GALEROS, "Le FSE et les régions en retard développement", en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 33-38.

## **c.2. Las acciones objeto de las ayudas**

El campo de acción del Fondo Social Europeo se define de acuerdo con la misión del mismo en relación con las tareas que se especifican en el Tratado y en el contexto de las prioridades acordadas por la Comunidad en los ámbitos del empleo y del desarrollo de los recursos humanos. Las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Amsterdam en junio de 1997 y su Resolución sobre crecimiento y empleo de 16 de junio de 1997 dieron inicio a la aplicación de la *Estrategia de Empleo*, así como al proceso de establecimiento de Planes Nacionales de Acción para el empleo<sup>501</sup>. Esto supuso la necesidad de una nueva definición del ámbito de actuación del Fondo, sobre todo a raíz de la reestructuración y simplificación de los objetivos en los tres actuales.

En la actualidad, la vinculación establecida entre el FSE y la *Estrategia Europea del Empleo*<sup>502</sup> subraya, la importancia del papel del Fondo como principal instrumento financiero de apoyo al empleo. La *Estrategia* instituye una coordinación permanente de las políticas de empleo de los Estados miembros mediante unas líneas directrices, que son agrupadas en cuatro temas comunes: promoción al empleo, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades.

### **c.2.1. Actividades subvencionables**

Las acciones cofinanciadas por el Fondo se inscriben en cuatro grandes categorías de medidas<sup>503</sup>:

---

<sup>501</sup>Considerandos 3, 4 y 5 del Reglamento 1748/99.

<sup>502</sup>En el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994 por primera vez se configura un plan de acción para el empleo, es decir, en esta Cumbre se establecen las bases de aproximación a partir de la elaboración de los Programas Plurianuales de Empleo (PPE), que supone una estrategia coordinada de lucha contra el paro por todos los Estados miembros. Los PPE son elaborados por cada estado miembro, adaptando entre ellos las prioridades establecidas por las autoridades europeas en materia de empleo. En la Cumbre de Luxemburgo en 1997, la primera que se dedicó al tema del desempleo, se establecieron los Planes de Acción para el Empleo, que determinan un marco de acción global en temas de empleo de los Estados miembros. En el Consejo europeo de Colonia de 1999 se aprobó el Pacto Europeo por el Empleo en el que se reúnen todas las medidas de la política de empleo de la Unión en torno a tres elementos: diálogo macroeconómico, aplicación de la estrategia coordinada de empleo y continuar con las reformas estructurales.

<sup>503</sup>Artículo 3 del Reglamento 1748/99.

a) Medidas ligadas a la educación y formación profesional -incluida la formación profesional equivalente a la escolaridad obligatoria-, aprendizaje, formación previa, incluidas la adquisición y la mejora de las competencias básicas, la rehabilitación profesional, medidas de fomento de la aptitud al empleo en el mercado de trabajo, la orientación, el asesoramiento y el perfeccionamiento profesional.

b) Ayudas al empleo y ayudas para el autoempleo. Las ayudas al empleo implican la concesión de incentivos a la contratación de personal con la finalidad de reducir las tasas de desempleo. Comprende una serie de medidas como son también las acciones de orientación profesional, la potenciación de nuevas iniciativas locales de empleo, proyectos piloto de acción rural, ayudas a la contratación de profesionales autónomos o independientes que gestionen procesos de creación de estructuras de cooperación, ayudas a la contratación de jóvenes, ayudas a la contratación para el lanzamiento de nuevas empresas.

c) En el ámbito de la investigación, del desarrollo científico y tecnológico, la formación universitaria de tercer ciclo (becas predoctorales, de tercer ciclo y ayudas para estancias de investigación del profesorado y personal investigador universitario) y la formación de directivos y técnicos en los centros de investigación y en las empresas.

d) Finalmente, el desarrollo de nuevas fuentes de empleo, incluido el sector de la economía social (tercer sistema). Las ayudas innovadoras a la economía social tienen como fin potenciar la contratación de servicios públicos con empresas de economía social y ayudas a la contratación de carácter indefinido de desempleados menores de 25 años y mayores de 25 años parados de larga duración.

A lo largo de los últimos años han surgido nuevos argumentos políticos que se distancian de las estrategias “adaptativas” y pretenden, en su lugar, crear formas alternativas de empleo para individuos o para grupos. Se ha comenzado a practicar una estrategia de empleo que pretende proporcionar alternativas a las personas en la búsqueda de trabajo para incrementar sus posibilidades de encontrar trabajo. Estas formas alternativas podrían consistir, por ejemplo, en “promover la producción de bienes en el marco de la economía social mediante puestos de trabajo que podrían

definirse como protegidos, o negociando empleo para personas desfavorecidas en el sector privado previa participación en un programa de formación adecuado”<sup>504</sup>.

La aparición y desarrollo de miles de experiencias que, combinando objetivos sociales y económicos, están empezando a responder a las necesidades sociales insatisfechas, al mismo tiempo que crean empleo, es un hecho visible en la actualidad. Los organismos que están en el origen de estas experiencias no pertenecen a la esfera pública ni a la privada, son el llamado “tercer sector”. El programa piloto “Tercer Sistema y empleo”, ideado con el fin de explorar y promover el potencial laboral de este tercer sector, se inscribe en la corriente de profundización y reflexión en el Libro Blanco, sobre el crecimiento, competitividad y empleo centrado en un nuevo modelo de desarrollo de la Comunidad.

Es interesante destacar cómo por primera vez en la reglamentación de los Fondos se reconoce el papel de las ONG<sup>505</sup> como intermediarios para la ejecución y gestión de las ayudas de los Fondos. Esto va a ser un paso particularmente importante, como veremos, en relación con el FSE. En este caso, los intermediarios designados por el Estado miembro, de acuerdo con la Comisión, deberán ofrecer garantías de solvencia adecuadas y poseer la capacidad administrativa necesaria para la gestión de las intervenciones dispuestas por la Comisión. Estos organismos intermediarios locales -de carácter público o privado, preexistentes o bien creados *ad hoc*- serán los encargados de coordinar los numerosos sujetos interesados: PYMEs, profesionales del turismo, servicios a las empresas, asociaciones profesionales, autoridades públicas, instituciones financieras, grandes empresas, sindicatos, colectividades locales y sector asociativo.

El papel que pueden desempeñar en el futuro las ONG en el proceso de adopción de decisiones del FSE estriba principalmente en el conocimiento directo que poseen sobre todo de algunos de los grupos a los que se destinan las ayudas, como son los excluidos del mercado laboral. Sin olvidarnos que las mismas ONG son destinatarias de parte de la financiación procedente del FSE.

---

<sup>504</sup>COMISIÓN EUROPEA, “Aceptar los retos del nuevo milenio...”, *FSE Inforevista*, nº 4, enero, 1998a, pp. 11-15.

<sup>505</sup>Artículo 9.i) el Reglamento del Consejo 1260/99.

La formación profesional ha sido la categoría fundamental en la que el FSE ha centrado su actuación. A lo largo de su historia, la formación profesional ha ocupado un lugar de privilegio, pero a partir de 1993 se quiere atribuir la misma importancia a medidas de orientación, de motivación y de consejo. Destacamos la importancia fundamental de la orientación profesional como paso previo clave que posibilite el acceso a la formación profesional. En la medida en que muchas veces el fracaso de los cursos de formación profesional viene dado por la falta de orientación de los participantes y por tanto su desvinculación con la formación recibida. Esta falta de planificación y motivación dificulta en gran medida el objetivo último de la formación profesional: el acceso al mercado laboral.

### **c.2.2. Campos de acción prioritarios**

Los campos de acción objeto de las ayudas del Fondo se centran, como ya hemos señalado, en la política de empleo<sup>506</sup> con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y de impulsar el desarrollo de los recursos humanos, fomentando la igualdad de los hombres y las mujeres, así como el fomento, la integración y el mantenimiento en el mercado de trabajo de los grupos e individuos desfavorecidos. Esta misión la realiza enfocando sus ayudas en las siguientes principales áreas de intervención: políticas activas del mercado de trabajo, promoción del acceso al mercado de trabajo, formación profesional, promoción de mano de obra cualificada y promoción del acceso de la mujer<sup>507</sup>.

#### **a) Políticas activas del mercado de trabajo**

La promoción del empleo es un área novedosa que se introduce en la reforma de 1983. En la actualidad implica el desarrollo y promoción de políticas activas del mercado de trabajo para combatir y evitar el desempleo, evitar el desempleo de larga duración, facilitar la reintegración de los desempleados y apoyar la integración

---

<sup>506</sup>Artículo 2 y 3 del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1784/99.

<sup>507</sup>Véase Comunicación de la Comisión Directrices para los programas 2000-2006 de 3 de febrero de 1999.



profesional de los jóvenes y de las personas que se reincorporan al mercado de trabajo tras un periodo de ausencia. Desempleo de larga duración y desempleo juvenil siguen siendo los dos grandes problemas a los que se enfrenta el mercado de trabajo europeo, de ahí la importancia y reconocimiento que realiza el Fondo a la hora de limitar su ámbito de aplicación.

#### b) Promoción de la igualdad de oportunidades

El Fondo continúa con su política de promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo, con especial atención a quienes corren peligro de quedar excluidos. El papel que desarrolla el FSE en este campo de acción tiene que ser trascendental, en el sentido de que el empleo constituye el mejor medio de evitar o de combatir la exclusión social. Los Estados miembros pueden dirigir la ayuda del Fondo en este campo directamente a las víctimas de la exclusión o bien, indirectamente contribuyendo a reforzar la capacidad de los organismos implicados en los problemas de ayuda a los más desprotegidos.

#### c) Formación y educación profesional

La formación profesional ocupacional ocupa un lugar clásico y preeminente como objeto de ayuda del Fondo. En este sentido, las ayudas a la formación ocupacional están presentes desde la génesis del Fondo Social -que hasta la década de los setenta iba dirigida exclusivamente a trabajadores en paro- y que se ha ido extendiendo y adaptando a las modificaciones del mercado de trabajo a largo de éstos cincuenta años de funcionamiento. Además, la importancia de la formación profesional y el Fondo Social se refleja en el volumen de las ayudas recibidas en este concepto. La política de formación tiene como objetivos la integración y mantenimiento en el mercado de trabajo y el fomentar la movilidad profesional.

#### d) Promoción de mano de obra cualificada

La inversión en formación cualificada como condición esencial de la competitividad de la Unión, era ya un objetivo primordial recogido en el Libro Blanco de la política social. El FSE ha estado también presente en este campo desde

su creación, la ayuda a la mano de obra a adaptarse a los cambios industriales y tecnológicos. La atención a los colectivos con mayores riesgos para mantener su empleo, los más desfavorecidos en el desempeño de una actividad, los que detentan niveles elementales de cualificación y con una atención especial a las PYMES, constituyen uno de los ejes prioritarios de las actuaciones llevadas a cabo por el FSE en su faceta de formación continua. La actuación del FSE en este aspecto se centra, por tanto, en ayudar a los individuos a ajustarse a los cambios provocados por las nuevas tecnologías y condiciones del mercado, en particular los trabajadores que corren el riesgo de quedarse sin trabajo. Este ha sido un aspecto fundamental que se ha primado en la última reforma del FSE, la idea del mismo como un fondo preventivo, es decir que actúe no solamente en favor de los parados, sino que evite la caída en el paro.

#### e) Promoción del acceso de la mujer

La promoción laboral de las mujeres no implica solamente la labor esencial de integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las acciones financiadas por los Fondos Estructurales en general, sino que también es necesario completarla con acciones positivas específicas. Este campo comprende la mejora del acceso y participación de la mujer al mercado de trabajo -incluido el desarrollo de su carrera y su acceso a las nuevas oportunidades de trabajo- y a la creación de empresas. Las Iniciativas comunitarias, específicamente Empleo-Now, han jugado un importante papel en la toma de conciencia de la promoción del empleo femenino y en el cambio de conductas de las sociedades menos receptivas a esta problemática.

En el concepto de promoción del empleo en sus diferentes ámbitos políticos es necesario distinguir dos sectores: apoyo económico directo a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo y ayuda técnica a las iniciativas locales de empleo. El Reglamento del 99 del FSE hace referencia a la necesidad de promoción del desarrollo local, sirviendo de base a la puesta en práctica de iniciativas locales y Pactos Territoriales de Empleo, que conforman iniciativas concretas en materia de empleo. Los Fondos Estructurales, en general, han de reforzar dichos pactos. De tal

manera que en los ámbitos señalados el FSE tendrá en cuenta los siguientes elementos:

- La necesidad de apoyar el desarrollo local, incluidas las iniciativas de empleo locales y los pactos territoriales de empleo.
- La dimensión social y el capítulo de empleo en el seno de la sociedad de la información, especialmente mediante el desarrollo de políticas y programas concebidos para aprovechar el potencial de empleo de la sociedad de la información y mediante la igualdad de acceso a sus posibilidades y beneficios.
- La igualdad de hombres y mujeres en el sentido de integración de las políticas de igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral.

### **c.3. Los beneficiarios de las ayudas**

Los beneficiarios de las ayudas del FSE lo serán teniendo en cuenta el objetivo general del Fondo Social en el marco de la Política Social Comunitaria y los objetivos concretos a los que ya hemos aludido. Como veremos a lo largo del estudio del mismo, podemos distinguir entre dos clases de beneficiarios de las ayudas del Fondo: los organizadores de los distintos programas y acciones que reciben la ayuda del Fondo y los individuos a los que se dirigen dichos programas y acciones.

Tanto unos como otros se han ido modificando a lo largo de la evolución del Fondo Social y en ambos casos se ha producido, a través de las distintas reformas del Fondo, una ampliación progresiva de los mismos y en el caso de los destinatarios últimos de las acciones, además una variación en la selección del colectivo objeto prioritario de ayuda.

#### **c.3.1. Sujetos organizadores**

Los sujetos organizadores son los llamados “beneficiarios finales”<sup>508</sup> de las ayudas. En su primera etapa, las ayudas del FSE iban dirigidas sólo a los Estados.

---

<sup>508</sup>Artículo 9.1) del Reglamento del Consejo 1260/99.

No es hasta su primera reforma en 1977 cuando se amplía la capacidad de considerar como sujetos organizados también a otros organismos de carácter público e incluso privados. En la actualidad los beneficiarios finales de las ayudas del FSE son los organismos y las empresas públicas y privadas responsables de encargar las operaciones. En el caso de las ayudas concedidas por organismos designados por los Estados miembros, los beneficiarios finales son los organismos que conceden las ayudas.

De tal manera que podemos distinguir los siguientes beneficiarios o destinatarios de las ayudas del FSE: las autoridades administrativas centrales, regionales o locales; los centros colaboradores en los distintos Estados en las labores de formación profesional; las centrales sindicales y organizaciones empresariales; las asociaciones y otras entidades de carácter social que carezcan de ánimo de lucro; y, las empresas que tengan a sus trabajadores sujetos a programas de readaptación profesional o que estén inmersos en mutaciones industriales.

### **c.3.2. Destinatarios de las acciones o programas**

Los destinatarios de las ayudas del Fondo también han ido variando desde el primer Fondo Social hasta la actualidad bajo la influencia de los cambios y necesidades del mercado de trabajo y los sectores de población afectados por problemas en el empleo. Como afirma Martín Valverde “el FSE ha sido en sus orígenes y sigue siendo ahora un instrumento de intervención selectiva en favor de unos u otros segmentos de la población activa”<sup>509</sup>.

Los destinatarios por tanto han ido modificándose en la evolución del Fondo Social: en su primera etapa, iba dirigido exclusivamente a los trabajadores desempleados, con necesidades de readaptación o reinstalación profesionales; en la primera reforma de 1971 pasa a incluir a casi toda la población asalariada comunitaria, extendiéndose en 1977 también a los trabajadores por cuenta propia, trabajadores migrantes y minusválidos. La reforma de 1983 marca un cambio fundamental respecto a los beneficiarios, en esta etapa se sustituye el sistema de

---

<sup>509</sup>A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 64.

exclusión anterior por un sistema más flexible de posibles beneficiarios que se compensa con el establecimiento de cuotas, reservando una parte importante de los recursos, mínimo un 75%, a acciones tendentes a favorecer el empleo de jóvenes, que implican la concentración de las ayudas del Fondo en los menores de 25 años.

A lo largo de los últimos años, determinados colectivos sociales han sido, a lo largo de estos años, objeto de la ayuda financiera del Fondo Social: jóvenes, parados de larga duración, mujeres, personas amenazadas de la exclusión del mercado laboral (personas discapacitadas, trabajadores migrantes<sup>510</sup>...). En la medida en que la incidencia de las cifras de paro en determinadas regiones y grupos sociales es la línea directriz que marca las prioridades políticas en el diseño del FSE.

#### a) Los jóvenes

La inserción profesional de los jóvenes supone una misión prioritaria del Fondo desde los inicios del funcionamiento del mismo<sup>511</sup>, pero es principalmente la reforma de 1983 la que marca un cambio importante respecto a los beneficiarios. En esta etapa se sustituye el sistema de exclusión anterior por un sistema más flexible de posibles beneficiarios que se compensa con el establecimiento de cuotas, reservando una parte importante de los recursos, mínimo un 75%, a acciones tendentes a favorecer el empleo de jóvenes, que implican la concentración de las ayudas del Fondo en los menores de 25 años. Este sector de la población comenzaba entonces a ser uno de los más afectados de la recesión económica, el paro y los cambios tecnológicos<sup>512</sup>. En la reforma de 1988, los jóvenes constituyen el objetivo número 4 entre los objetivos prioritarios que se plantea la Comisión en el marco de la cohesión económica y social y en 1993 se integra en un nuevo objetivo 3 que combinó los

---

<sup>510</sup>Véase diferentes ejemplos de proyectos realizados en distintos Estados miembros en COMMISSION EUROPÉENNE, *Lutter contre l'exclusion du marché du travail*, OPOCE, Luxembourg, 1998, pp. 18-41.

<sup>511</sup>Véase A. GARCÍA, "Le concours du FSE aux politiques d'insertion professionnelle en faveur des jeunes", en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 92-95, 1991.

<sup>512</sup>M. LÓPEZ BACHERO, "La situación de los jóvenes y la política social comunitaria", en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 3, 1994, pp. 9-14; C. SACRISTÁN FERNÁNDEZ, "Medidas adoptadas por la Comunidad Europea y los Estados miembros para el fomento del empleo juvenil", en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 3, 1994, pp. 75-77.

antiguos objetivos tres y cuatro (combatir el paro de larga duración e integración de los jóvenes en el mercado laboral), ampliándose a las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

El problema del desempleo juvenil no sólo no se ha paliado en la Unión Europea, si no que es uno de los sectores más afectados por el paro. La carencia de una política juvenil comunitaria ha sido un obstáculo para resolver el desempleo que afecta tan dramáticamente a este sector de la población. Actualmente las cuestiones juveniles se plantean de forma horizontal y se administran dentro de una serie de programas distintos, ninguno de los cuales se dirige de forma exclusiva a la juventud.

La necesidad de establecer como objetivo principal de las actividades del FSE, la ayuda a los jóvenes que buscan un puesto de trabajo -como requisito indispensable para garantizar su integración plena en la sociedad-, ha sido planteado en las más recientes debates del FSE<sup>513</sup>. La actuación en favor de los jóvenes se realiza principalmente a través de la formación así como a la promoción de las posibilidades de empleo. El objetivo es conseguir que el mayor número posible de jóvenes encuentren un trabajo, especialmente aquellos que no tiene cualificaciones básicas.

#### b) Los parados de larga duración

El desempleo de larga duración, es decir, de más de un año a la búsqueda de un trabajo, constituye uno de los problemas más acuciantes de la Unión Europea. La eliminación del paro y del subempleo de larga duración de carácter estructural, es otro de los clásicos objetivos del Fondo Social, en apoyo a las políticas realizadas por los Estados miembros, mediante la mejora de la formación y cualificaciones de los parados.

Para combatir el desempleo de larga duración el FSE cofinancia medidas tales como: formación profesional, formación previa, ayudas al empleo temporal y apoyo a les estructuras de formación y empleo. Si bien, las medidas del FSE en relación a este problema, se han centrado casi de forma exclusiva en la formación

---

<sup>513</sup>Ponencia del italiano Enzo Mingione en el Taller 2: *Les Jeunes* en el I Congreso del Fondo Social Europeo celebrado en Birmingham, en mayo de 1998. Véase en COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, 1999, pp. 97.

profesional. Los últimos debates<sup>514</sup>, en este sentido, plantean que aunque la formación es indispensable, no basta por sí sola, por lo que hay que complementarla con medidas de apoyo, especialmente de orientación y asesoramiento personal, que van más allá del mercado laboral. De tal manera, resultan indispensables tanto la prevención como la reintegración.

### c) Las mujeres

Las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres son un objetivo presente en la actuación del FSE desde su creación, pero es principalmente a partir de mediados de los setenta cuando el FSE interviene de una manera decidida a favor de la igualdad de oportunidades. Este principio se ha convertido en prioritario desde entonces, tanto en las intervenciones realizadas por los Estados como desde las Iniciativas Comunitarias. En 1991 se pondrá en marcha la iniciativa Empleo-Now, que continuó en el período 1994-99. Pensada especialmente para conseguir la igualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado de trabajo, dirige sus ayudas a las diferentes categorías, como, por ejemplo, mujeres desempleadas expuestas a la exclusión social, trabajadoras amenazadas de desempleo, mujeres dedicadas a la enseñanza o que trabajan en el sector público. Al igual que con los demás capítulos de Empleo, se hizo mayor hincapié en la necesidad de modificar los sistemas de formación y empleo en general para adaptarlos a las necesidades de las mujeres que ocupan un puesto de trabajo o que están buscándolo.

En este sentido, aunque los programas del FSE se dirigen tanto a las mujeres como a los hombres, ciertas acciones financiadas por el FSE son destinadas específicamente a las mujeres. Las acciones de este tipo se desarrollan principalmente en los sectores en los que las mujeres están subrepresentadas en relación a los hombres. Las acciones se dirigen principalmente a las mujeres que no tienen cualificaciones profesionales y a aquellas que se quieren reintegrar en el mundo del trabajo después de un periodo de ausencia.

---

<sup>514</sup>Conclusiones realizadas en base al informe Meagar sobre el FSE y el desempleo de larga duración, realizadas en el I Congreso del Fondo Social Europeo celebrado en Birmingham, en mayo de 1998. Véase en COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, 1999, pp. 65-67.

En la actualidad, la igualdad de oportunidades es uno de los grandes principios horizontales establecido en las disposiciones reglamentarias de los Fondos Estructurales. Además, el Tratado de Amsterdam constituye la base legal para que la UE consiga las mismas oportunidades para hombres y mujeres. La igualdad de oportunidades ya no se traduce solamente en medidas específicas, si no que la igualdad de oportunidades se tiene en cuenta en todos los ámbitos de actuación del FSE.

d) Las personas amenazadas por la exclusión del mercado laboral

El FSE consagra una parte de su ayuda a los grupos más propensos a la exclusión del mercado laboral. Se dirige en este sentido, principalmente a las personas físicas o mentalmente discapacitadas, familias monoparentales y personas sin hogar, ex-delinquentes, toxicómanos, personas que viven aisladas y los jóvenes vulnerables<sup>515</sup>. Entre los grupos proclives a la exclusión del mercado laboral se encuentran también los inmigrantes en función de sus necesidades específicas y de los riesgos en que se pueden encontrar en una situación de discriminación ante la búsqueda de un empleo. El FSE ha sido un instrumento fundamental que ha contribuido a garantizar el principio de la libre circulación de los trabajadores que ya recoge el Tratado de Roma (art. 48 y 49). La intervención del Fondo ha estado orientada en un principio hacia el apoyo de los cursos lingüísticos y culturales tanto a los trabajadores migrantes como a sus familias, que han contribuido a facilitar la integración. Los refugiados políticos han sido considerados a estos efectos como trabajadores migrantes.

Entre las personas amenazadas de exclusión del mercado laboral, los discapacitados han sido un grupo fundamental de atención por el FSE desde los inicios de su funcionamiento. En este concepto el FSE puede jugar un papel social fundamental. Los dispositivos puestos en marcha para realizar la integración de los discapacitados han estado dirigidos a las estructuras de readaptación, así como medidas centradas en situaciones particulares que han permitido completar las

---

<sup>515</sup>Para análisis de la lista de categorías sociales investigadas por los científicos sociales bajo el título de exclusión social véase P. ABRAHAMSON, "Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?", en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, 1997, pp. 117-139.



acciones realizadas por los Estados miembros. Por ejemplo, en el sector de los discapacitados su acción ha sido muy importante para evitar la segregación en los hospitales psiquiátricos. El FSE ha participado así en la modificación del clásico destino de ciertos discapacitados y mediante talleres los integra en instituciones con una estructura de cooperativas abiertas y, de una forma más general, trabaja para favorecer el desarrollo personal de esta categoría de trabajadores<sup>516</sup>.

El Tratado de Amsterdam ha atacado directamente el centro de las injusticias a las cuales deben enfrentarse las personas discapacitadas o pertenecientes a categorías vulnerables de la población, y que les impide desarrollarse en la sociedad. En el nuevo artículo 13 solicita que se ponga fin a toda forma de discriminación por motivos de discapacidad y para ello establece que el Consejo “podrá adoptar acciones ajustadas a luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión y creencias, discapacidad, edad u orientación sexual”. Amsterdam permite por primera vez a la Unión Europea disponer de una base legal específica para luchar contra la exclusión social.

Los grupos más proclives a la exclusión han sido también destinatarios de la Iniciativas Comunitarias *Integra* y *Horizon*. Ambas creadas en 1991, *Integra* tuvo como objetivo promover medidas para mejorar el acceso al mercado de trabajo y las posibilidades de empleo de los grupos vulnerables excluidos de él o en peligro de estarlo. *Horizon*, también formaba parte de la Iniciativa Comunitaria sobre *Empleo y desarrollo de los recursos humanos* y el grupo de personas al que va dirigida incluye, por una parte, a los minusválidos y, por otra, a los desfavorecidos, principalmente los jóvenes en situación de alto riesgo, como drogadictos y personas marginadas, inmigrantes, refugiados, ambulantes, personas aisladas, familias monoparentales, personas sin hogar, presos y expresos. También formarán parte de este grupo algunos de los desempleados de larga duración.

Las modificaciones respecto a los sectores a los que se ha dirigido el Fondo a lo largo de su historia han estado, por tanto, directamente vinculadas a la evolución del mercado de trabajo en la Europa comunitaria. La incidencia del problema del

---

<sup>516</sup>P. BARBACINI, “Le concours du FSE à la réadaptation professionnelle aux politiques d’insertion professionnelle des personnes handicapées”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 107.

paro en un sector de la población ha marcado la adaptación de la configuración del Fondo Social en su intervención.

### **3- La regulación de las ayudas**

La Comunidad Europea ha venido creando desde sus inicios un conjunto de instrumentos financieros que podemos diferenciar según desarrollen su ayuda en forma de subvenciones o de préstamos. Las subvenciones son ayudas concedidas a fondo perdido, frente al carácter reembolsable de los préstamos, y se realizan a través de los tres Fondos Estructurales, del IFOP, el Fondo de Cohesión, las Iniciativas Comunitarias y otras subvenciones que se adjudican mediante programas específicos relativos a políticas de medio ambiente, energía, innovación y desarrollo tecnológico y otras acciones en materia de cooperación empresarial dentro y fuera de la Unión Europea. Por otro lado, los préstamos pueden obtenerse por dos vías diferentes: directamente ante la institución que los otorgue el BEI o la propia Comisión o a través de otra entidad financiera. El Fondo Social Europeo se integra por tanto en la primera modalidad de ayuda en forma de subvenciones.

#### **a) Características de las ayudas**

Las ayudas del Fondo Social Europeo, al igual que los otros Fondos Estructurales, van a presentar las siguientes características definitorias: se gestionan a fondo perdido y, como hemos visto, siempre en régimen de cofinanciación, lo que significa que solamente se financia una parte de las acciones, de tal manera que la función de la Comunidad es complementaria de la realizada por los Estados miembros. Se precisa, por tanto, la participación financiera de una Administración pública, de tal forma que el FSE aporta un porcentaje sobre el gasto público efectuado.

Como regla general, cubren el 50% del coste total del mismo. Esto es así hasta 1983, con la especificidad realizada en la reforma de 1977 en la que el Consejo

adoptó un reglamento<sup>517</sup> que aplicaba una tasa de intervención más alta -pasando del 50 al 55%- a Groenlandia, las Secciones extranjeras francesas, Irlanda, Irlanda del Norte y el Mezzogiorno Italiano. Este porcentaje varía en función de la clasificación de la zona según los objetivos. Así, como hemos visto en el período 1994-99 si para las zonas objetivo 1 el porcentaje de financiación era como máximo del 75 % del coste total, para el resto de los objetivos el máximo era del 50 %. Estos límites se mantienen en la actualidad, pero el porcentaje de intervención depende también del interés comunitario en materia de medio ambiente (aplicación del principio de quién contamina paga) y de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Existen además límites específicos para inversiones en empresas y para inversiones en infraestructuras generadoras de ingresos.

Por otro lado, como complemento a estos requisitos, las ayudas del FSE no pueden conducir a la sobrefinanciación del proyecto, es decir, no pueden rebasar el importe de la contribución financiera aportada por los poderes públicos del Estado miembro. Y, el importe total recibido de los Fondos Estructurales por cada Estado miembro no deberá superar el 4% del PIB nacional<sup>518</sup>.

## **b) Vías a través de las cuales se canalizan las ayudas**

Las vías a través de las cuales se canalizan las ayudas del FSE se articulan bajo el ya analizado principio de programación. Este principio, que como hemos visto, es común para todos los Fondos Estructurales, va a desempeñar un papel crucial a la hora de aprobar las intervenciones financieras comunitarias, que se establecen mediante una estrecha cooperación entre la Comisión Europea, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes a nivel central, autonómico o local.

La programación se realiza en su mayor parte por las autoridades nacionales o regionales de los Estados miembros, analizando su situación y perfilando

---

<sup>517</sup>Council Regulation 2895/77 of 20 December 1977 concerning operations qualifying for a higher rate of intervention by European Social Fund (JOCE, L, n.º 337, 27/12/77, pp. 7).

<sup>518</sup>Artículo 7.8 del Reglamento del Consejo 1260/99.

estrategias respecto a las directrices establecidas en función de los objetivos prioritarios (94% del total). La programación también puede ser realizada por la Comisión Europea a través de las Iniciativas Comunitarias (PIC) (5,35 por 100). Finalmente, un 0,65% de la financiación se dirige a las denominadas acciones innovadoras y de asistencia técnica.

La programación significa una planificación coordinada y estructurada de realizar las intervenciones estructurales. El principio de programación ha sufrido diversas reestructuraciones que han tenido como objetivo la simplificación. En la última reforma de 1999 se ha aplicado un período único de programación de siete años y se pretende la generalización de la utilización de Documentos Únicos de Programación en el marco de los objetivos prioritarios. Como afirma Ordóñez, existe una estrecha vinculación entre la programación y el grado de desarrollo de las estructuras administrativas nacionales correspondientes. A pesar de las simplificaciones efectuadas en la articulación de las ayudas del Fondo, siguen funcionando mediante una compleja estructura que obliga a los técnicos de las distintas administraciones a conocer en profundidad la normativa comunitaria referida al mismo. En muchas ocasiones es precisamente el complicado funcionamiento el que paraliza la posibilidad de solicitar dichas ayudas, sobre todo si pensamos que en los niveles de la Administración más cercanos al ciudadano, ayuntamientos, ONGs... la escasez de personal dificulta la puesta al día del conocimiento profundo de las ayudas del FSE.

### **b.1. Preparación de las intervenciones**

La preparación de las intervenciones<sup>519</sup> se lleva a cabo, en los objetivos 1, 2 y 3, en distintas fases:

a) En primer lugar los Estados miembros presentan los Planes de Desarrollo (PD) plurianuales, que pueden ser a nivel nacional o regional. Estos Planes enumeran las necesidades más urgentes de las regiones y se presentan a la Comisión.

---

<sup>519</sup>Artículos 13 a 19 del Reglamento del Consejo 1260/99.

b) En un segundo momento, la Comisión tras su negociación con las autoridades nacionales aprueba los MCA. El MCA se aplica desde 1988 a 1993 fundamentalmente bajo la forma de Programas Operativos (PO)<sup>520</sup>. Este procedimiento habitual de programación se simplifica en 1993 y a partir de entonces se introduce un procedimiento abreviado que integra los elementos contenidos del MCA y del PO, que se presentan en un Documento Único de Programación.

Los Estados y/o las regiones deben completar cada PO y DOCUP mediante un complemento de programa, que es un documento por el que se aplican la estrategia y las prioridades de la intervención. La nueva programación para cada Plan, MCA, PO y DOCUP abarcará un período de siete años, que ha comiencza el 1 de enero de 2000. Otras formas de intervención, la representan los grandes proyectos y las subvenciones globales.

#### **b.1.1. Planes de Desarrollo**

Los Planes representan el análisis de la situación efectuado por el Estado miembro interesado, habida cuenta de los objetivos y de las necesidades prioritarias para lograr estos objetivos, así como la estrategia y las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos correspondientes. Son elaborados por las autoridades competentes designadas por el Estado miembro a nivel nacional, regional u otro y serán presentadas por el Estado miembro a la Comisión.

Los Planes se presentan en virtud de los objetivos 1, 2 y 3 basándose en las prioridades nacionales y regionales pertinentes abarcando de acuerdo con la última regulación un período de siete años. Incluirán:

---

<sup>520</sup>El programa operativo se encuentra definido por primera vez en el art.5 del Reglamento 2052/88 del Consejo donde dice que es “un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes”.

- a) una descripción de la situación actual en función del objetivo, de los recursos financieros movilizados y principales resultados del período de programación anterior;
- b) la descripción de una estrategia adecuada para lograr los objetivos;
- c) indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos combinadas, en su caso, con intervenciones del BEI y de los otros instrumentos financieros comunitarios existentes;
- d) una relación de las disposiciones previstas para consultar a los interlocutores.

En relación con los distintos planes del objetivo 3 la Comisión los evaluará en función de la coherencia entre las acciones contempladas y el plan nacional para la aplicación de la estrategia europea del empleo. Con objeto de acelerar la tramitación de las solicitudes, así como la puesta en marcha de las intervenciones, los Estados miembros podrán acompañar sus planes de solicitudes de Programas Operativos.

### **b.1.2. Marcos Comunitarios de Apoyo**

El Marco Comunitario de Apoyo es el documento aprobado por la Comisión una vez analizado el Plan de Desarrollo presentado por el Estado miembro interesado. En él se describen la estrategia y las prioridades de la acción, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros. Este documento estará dividido en ejes prioritarios y se aplicará mediante uno o más Programas Operativos. Todo MCA incluirá:

- a) la estrategia y los ejes prioritarios para la acción conjunta de la Comunidad y del Estado miembro, objetivos y evaluación de efectos;
- b) un resumen de la naturaleza y duración de los Programas Operativos que no se aprueben al mismo tiempo que el MCA;
- c) un plan de financiación indicativo en el que se precise, para cada eje prioritario, el importe para cada año y Fondo;

d) la designación de una autoridad de gestión, que puede ser un organismo público o privado, nacional, regional o local designado por el Estado miembro, pudiendo ser él mismo, para gestionar la intervención de los Fondos.

Los MCA tienden a utilizarse cada vez menos. Se establecen para el objetivo 1, salvo cuando la asignación de la Unión Europea es inferior a mil millones de euros, que por regla general se utiliza el DOCUP. Los objetivos 2, 3 y Pesca, aunque los Estados tienen la posibilidad de optar por el MCA, por regla general, utilizan los DOCUP.

A la hora de elaborar los MCA se tiene en cuenta el impacto económico real en las regiones afectadas, con la intención de que el incremento de las ayudas implique un aumento equivalente del total de las intervenciones públicas o asimilables.

## **b.2. Formas de intervención de los Fondos**

Existen diferentes modalidades de intervención de los Fondos Estructurales:

- los PO o DOCUP, que como hemos visto, se realizan a iniciativa nacional a través de los objetivos prioritarios, suponen el 94% de la financiación total;
- los Programa de Iniciativas Comunitarias (PIC), que representan el 5,35%;
- y la ayuda a las medidas de asistencia técnica y acciones innovadoras, a las que corresponde el 0,65% de la financiación.

De los presupuestos reservados actualmente el 94 por cien se destinan a financiar proyectos de iniciativa nacional, en el período anterior era el 86 por cien. En la actualidad, solamente un poco más del 5 por cien corresponde a Iniciativas desarrolladas por la Comisión, porcentaje que se ha reducido con respecto al período anterior para el que se reservaban el 9 por cien a programas elaborados en el marco estrictamente comunitario. Este hecho ha sido calificado por algunos autores como fruto de la debilidad europea frente a los Estados. Esta posibilidad, sin embargo, no oculta el hecho, como vamos a analizar, de que son las instituciones europeas las que marcan los principios, orientaciones y líneas de actuación bajo las que se articulan los Fondos.

### **b.2.1. Programas Operativos y Documentos Únicos de Programación**

Los Programa Operativos y los Documentos Únicos de Programación representan la puesta en marcha del FSE, que bajo los principios de un reglamento común se adaptan a la propia situación social, económica, administrativa y prioridades concretas.

#### **b.2.1.a) Los Programas Operativos**

Las intervenciones cubiertas por un Marco Comunitario de Apoyo revestirán por regla general la forma de Programas Operativos cuya realización incumbe a las autoridades nacionales y regionales. El PO es, por tanto, el documento aprobado por la Comisión para desarrollar un Marco Comunitario de Apoyo, integrado por un *“conjunto coherente de ejes prioritario compuesto por medidas plurianuales , para la realización del cual se puede recurrir a uno o más Fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al BEF”*<sup>521</sup>.

Cada Programa Operativo incluirá:

- a) los ejes prioritario del programa, la coherencia de los mismo con el MCA, objetivos específicos y evaluación de efectos;
- b) descripción resumida de las medidas previstas para aplicar los ejes prioritarios;
- c) un plan de financiación indicativo por eje prioritario y año, para cada Fondo;
- d) la designación de la autoridad de gestión, método de gestión, sistemas de seguimiento y evaluación, garantías de transparencia y descripción de reglas y procedimientos de control.

#### **b.2.1.b) Los Documentos Únicos de Programación**

---

<sup>521</sup> Artículo 9.f) del Reglamento del Consejo 1260/99.



El Documento Único de Programación surge en la reforma de 1993 con el objetivo de simplificar el procedimiento de tramitación. A partir de entonces la Comisión puede aprobar un sólo documento que agrupa los elementos contenidos en un MCA y en un PO. De esa manera, la aprobación del MCA y la concesión de la ayuda precisan una única decisión de la Comisión. Todo DOCUP incluirá:

- a) la estrategia y los ejes prioritarios definidos para la acción conjunta de la Comunidad y del Estado miembro, objetivos específicos y evaluación de efectos;
- b) descripción resumida de las medidas previstas para aplicar los ejes prioritarios;
- c) un plan de financiación indicativo por eje prioritario y año, para cada Fondo;
- d) la designación de la autoridad de gestión, método de gestión, sistemas de seguimiento y evaluación, garantías de transparencia y descripción de reglas y procedimientos de control.

El DOCUP es la forma habitual, ya que se utiliza por regla general, para los objetivos 2 y 3 y para el objetivo 1, cuando la asignación de la Unión Europea es inferior a mil millones de euros.

### **b.2.2. Iniciativas comunitarias<sup>522</sup>**

Desde 1988, la intervención de los Fondos Estructurales se puede realizar a iniciativa de la Comisión de acuerdo con los Estados miembros. Son las llamadas Iniciativas Comunitarias. En este sentido, la Comisión propone a los Estados miembros, por iniciativa propia, que presenten solicitudes de ayuda para acciones que tengan un especial interés para la Comunidad y que no estén cubiertas por los Planes de Desarrollo<sup>523</sup>. Es decir, se trata del instrumento específico de la política estructural, ya que tienen una dimensión fundamentalmente comunitaria. A diferencia con el Marco Comunitario de Apoyo, la delimitación de las Iniciativas nace de la propia Comisión para cualquier región europea, no tienen un marco territorial delimitado. En el marco de las Iniciativas, la Comisión tiene la ocasión de precisar sus concepciones en materia de política de empleo, de hacer propuestas a los

---

<sup>522</sup>Artículos 20 y 21 del Reglamento del Consejo 1260/99.

<sup>523</sup>Artículo 11 de Reglamento 4253/88.

Estados miembros para realizar intercambios de experiencias en un contexto transnacional, de poner en marcha acciones comunes a varios Estados, de crear lazos comunitarios y de desarrollar acciones innovadoras.

En el periodo de programación 1994-99 existen 13 Iniciativas Comunitarias, dos de ellas corresponderán al FSE: las iniciativas Adapt y Empleo. La iniciativa Adapt se dirige a la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la sociedad de la información y la Iniciativa Empleo que contiene cuatro líneas independientes: NOW, para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres; HORIZON, para la búsqueda de sendas al empleo para las personas con invalideces; YOUTHSTART, que se dirige a la integración de las personas jóvenes menores de 20 años en el mercado laboral, sobre todo aquellos sin una formación o cualificaciones adecuadas; e, ÍNTEGRA, especializada en las barreras del empleo, frente a los inmigrantes, refugiados y otras personas con riesgo de exclusión.

En el nuevo período de programación se ha producido una importante reducción del número de Iniciativas, que pasan de las trece anteriores a sólo cuatro: Interreg, Leader+, Equal y Urban. Las Conclusiones de la Cumbre de Berlín sólo establecían tres. La cuarta que será URBAN se introduce gracias a la firme voluntad del Parlamento Europeo. En cuanto a los recursos financieros les corresponde en la actualidad un 5,35 por cien (cerca de 1000 millones de euros) de los créditos de compromiso de los Fondos, de los cuales el 50 por cien se reservan a la Iniciativa Interreg.

Si bien hay un componente del FSE en la mayoría de las Iniciativas, este Fondo predomina en el caso de EQUAL, que tiene como finalidad promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo. Teniendo en cuenta la integración social y ocupacional de los solicitantes de asilo. En el período anterior, las Iniciativas EMPLEO y ADAPT apoyaron principalmente proyectos individuales a pequeña escala promovidos por una única entidad. Por ello, la Comisión propone en el marco de EQUAL, una base más estratégica para los proyectos con el fin de garantizar una mayor cooperación entre estos promotores a pequeña escala. Esto se realizará, como en el período

anterior, en el marco de la transnacionalidad. Los proyectos EQUAL serán elaborados y aplicados por asociaciones creadas a nivel local o sectorial que, a través de la participación de todos los socios pertinentes, deberán contribuir a una mejor difusión de las buenas prácticas. En este sentido, las innovaciones y las prácticas en el marco de esta Iniciativa que obtengan buenos resultados deberán incorporarse a los programas generales de los Fondos Estructurales.

EQUAL actuará así como un campo de pruebas para desarrollar y difundir nuevas maneras de aplicar las políticas de empleo a fin de combatir todas las clases de discriminación y de desigualdad que existen en relación con el mercado de trabajo. El objetivo es lograr un mercado de trabajo abierto a todos, tanto los están ya trabajando como los que tratan de acceder a él.

Esta iniciativa se mueve al igual que las demás intervenciones del FSE en el marco de la *Estrategia Europea del Empleo* y la transposición por los Estados miembros en los Planes Nacionales de Acción para el empleo (PNA) basados en los cuatro pilares de capacidad de inserción profesional, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades.

Las Iniciativas Comunitarias son adoptadas en forma de Orientaciones por la Comisión Europea en las que invita a las autoridades nacionales a presentar propuestas de financiación. Por lo general, los Estados miembros presentan una propuesta para un programa de Iniciativa Comunitaria (PIC). La Comisión adopta el PIC en forma de Documento Único de Programación. La Comisión exige que todos los PIC incluyan las siguientes acciones:

- Establecimiento de Asociaciones de Desarrollo (geográficas o sectoriales) y de cooperación transnacional, es decir, facilitar la creación o consolidación de asociaciones que reúnan a los agentes o intereses pertinentes en función de un territorio concreto o de sectores específicos para combatir desigualdades y discriminación. Esto se hace bajo el principio de transnacionalidad, que implica que se debe contar como mínimo con un socio con intereses similares procedentes de otro Estado miembro.
- Aplicación de los programas de trabajo de las Asociaciones de Desarrollo, cumpliendo las condiciones de transparencia, capacidad representativa y espíritu de cooperación.

- Creación de redes temáticas, difusión de buenas prácticas y repercusión en la política nacional.

Además, con el fin de que EQUAL desempeñe su papel como campo de pruebas para desarrollar y promover nuevas maneras de aplicar políticas de empleo, la Comisión realizará tres tipos de acción para apoyar este proceso: un estudio temático a nivel de la Unión, una evaluación periódica del valor añadido aportado por EQUAL en relación con el Plan Nacional de Acción para el empleo y, finalmente, la creación de foros de debate a nivel de la Unión.

La preparación, presentación y aprobación de la Iniciativa EQUAL, se realiza en un proceso similar al período anterior. Los Estados miembros proponen un PIC para EQUAL que cubre todo el territorio del Estado. La propuesta del PIC deberá ser elaborado por la autoridad designada, con la participación de autoridades regionales o locales, organismos responsables de la igualdad entre mujeres y hombres y socios no gubernamentales, según el caso.

La experiencia nos demuestra que la Comisión utiliza las Iniciativas para compensar y contentar a los Estados que reciben menos ayudas de los Fondos por objetivo, por eso España recibe menos porcentaje por Iniciativas que el que le corresponde. A pesar de ello, las Iniciativas al ser pequeños proyectos específicos de atención a un problema concreto han estado muy cercanas al ciudadano y han tenido una labor trascendental en la incorporación de nuevas formas de actuación. El principio de transnacionalidad ha permitido utilizar la experiencia de otros países ante problemas parecidos. Además, han influido en la conciencia social de determinados problemas, que no serían atendidos, ni superados si no existiera la posibilidad de obtener una financiación externa y que, posteriormente, crean una experiencia práctica de atención y resolución.

### **b.2.3. Acciones innovadoras y asistencia técnica**

Los estudios preparatorios y las *experiencias piloto* del FSE se realizan por primera vez en la reforma de 1972. Desde entonces han jugado un importante papel, ya que constituyen una suerte de laboratorio del Fondo. El objetivo de estas acciones

es contribuir a la elaboración de métodos y prácticas innovadoras destinadas a mejorar la calidad de las intervenciones de conformidad con los objetivos 1, 2 y 3. A estas medidas se reserva un 0,40 por cien de la dotación anual y se proponen a iniciativa de la Comisión Europea.

La finalidad de estas acciones consiste, por tanto, en validar nuevas hipótesis relativas al contenido, a la metodología y a la organización de la formación profesional. En la medida que la inclusión de contenidos novedosos en la formación profesional se produce como consecuencia de las innovaciones técnicas o tecnológicas (tecnologías industriales, técnicas de energías renovables, biotecnologías, etc.). La consideración de una acción como innovadora, en el marco del FSE, implica por un lado, la novedad. Si bien, no se trata de encontrar un contenido formativo enteramente nuevo, sino de la inserción de elementos innovadores en la formación profesional que sean determinantes para el ejercicio de un empleo. Por otro lado, supone la no repetitividad, ya que la repetición de una misma acción de formación presentada como innovadora por un Estado miembro implica su no elegibilidad<sup>524</sup>.

Estas medidas incluirán estudios, proyectos piloto e intercambio de experiencias relativas a los mercados de trabajo, al empleo y a la formación profesional. Se trata también de acciones dirigidas en el marco del diálogo social, al personal de las empresas de dos o más Estados miembros, destinadas a la transferencia de conocimientos específicos relativos a áreas de intervención del FSE y a la información a los socios participantes, a los beneficiarios finales y al público en general.

El fin de estos estudios, experiencias piloto e intercambios es el promover la innovación de los campos que son objeto de las ayudas. Es decir, su finalidad es mostrar al Consejo y a la Comisión sobre los posibles nuevos campos de acción del Fondo y permitir a los Estados miembros y a los responsables de las operaciones la elección de los tipos de ayudas más eficaces.

---

<sup>524</sup>V. KOLOTOUROU, “Le FSE et les actions de formation à caractère novateur”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 64-69.

También a iniciativa de la Comisión el FSE podrá financiar las llamadas medidas de asistencia técnica que incluyen medidas de preparación, seguimiento, evaluación y control necesarias para la aplicación de los reglamentos reguladores de su funcionamiento. Las medidas de asistencia técnica tienen una doble función, por un lado, contribuir a garantizar un impacto económico creciente en las intervenciones estructurales comunitarias y, por otro, resolver las dificultades de naturaleza técnica y administrativa en que pueden encontrarse, principalmente en los países menos desarrollados, las autoridades, nacionales, regionales o locales. Para éstas se reserva un máximo del 0,25 por cien de su dotación anual y pueden incluir:

- a) estudio, incluidos los de carácter general, relativos a la intervención del FSE;
- b) acciones de asistencia técnica, de intercambios de experiencia y de información destinadas a los diferentes interlocutores, beneficiarios y público en general;
- c) creación, funcionamiento y la interconexión de los sistemas informáticos de gestión, seguimiento y evaluación;
- d) la mejora de los métodos de evaluación y el intercambio de información.

La aprobación de las acciones innovadoras y de asistencia técnica la realiza la Comisión en virtud de las solicitudes recibidas de los Estados miembros en función de una serie de elementos como: la descripción de la intervención propuesta, ámbito y objetivos, organismos responsables, plan y garantías de aplicación.

### **b.3. Subvenciones Globales**

Las subvenciones globales son “la parte de una intervención cuya ejecución y gestión pueda encomendarse a uno o más intermediarios autorizados, incluidas las autoridades locales, organismos de desarrollo regional u organizaciones no gubernamentales, y utilizadas preferentemente en favor de iniciativas de desarrollo local”<sup>525</sup>.

La decisión de recurrir una subvención global la tomará, de acuerdo con la Comisión, el Estado miembro o, de acuerdo con él, la autoridad de gestión. La

---

<sup>525</sup>Artículo 9.i) del Reglamento del Consejo 1260/99.

particularidad de las subvenciones globales reside en que su finalidad preferente es promover estrategias de desarrollo local en “regiones desfavorecidas”. La ejecución y la gestión de una parte de la intervención se confía a intermediarios que deberán proporcionar garantías de su solvencia, capacidades y experiencia reconocidas en la gestión administrativa y financiera. Estos intermediarios deben estar representados o establecidos habitualmente en las regiones de que se trate.

La propia Comisión define el desarrollo local como un proceso de desarrollo económico aplicado en un territorio uniforme - de extensión generalmente más limitada que la región- dirigido por distintos agentes locales en régimen de cooperación. A través de su acción integrada sobre las estructuras y los comportamientos socioeconómicos, el proceso tiende a valorizar los recursos legales y permite de ese modo la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo estables generados por los sectores privado, asociativo o público<sup>526</sup>. Pese a su denominación que pudiera resultar equívoca, una subvención global no implica que la UE realice una financiación unilateral del total de una medida<sup>527</sup>. El FSE incorpora en buena parte de sus programas medidas de desarrollo local. Se calcula que representan un 10 por ciento del total de las intervenciones (de todo tipo) de los Fondos en el periodo 1994-99.

Para el caso de Programas de Iniciativa Comunitaria y de acciones innovadoras, la Comisión podrá decidir recurrir a una subvención global para el total o parte de una intervención.

#### **IV. Gestión y administración del Fondo Social Europeo.**

El Tratado de la CEE prevé que la gestión del Fondo será efectuada por la Comisión asistida por un Comité (art. 124). Debido a que la Comisión dispone de un personal insuficiente para administrar a un cada vez más desarrollado FSE, ésta ha tenido que apoyarse desde el principio, en las administraciones nacionales, que han

---

<sup>526</sup> Informe de la Comisión. *Décimo Informe Anual de los Fondos Estructurales 1998* - COM (1999) 698 final.

<sup>527</sup>J. FUENTES, *op. cit.*, 1994, pp. 248.

realizado una gran parte del trabajo, y en las autoridades subnacionales, que han contribuido a diseñar e implementar los planes de desarrollo conjuntamente con los Estados miembros y la Comisión.

Esta influencia creciente de las regiones como actores cada vez más importantes en las políticas estructurales no implica, sin embargo, que las regiones participen en un plano de igualdad. Al contrario, entre las regiones europeas se dan enormes diferencias en lo que se refiere a su nivel de organización, a sus recursos económicos, su autonomía política y la intensidad de su movilización política Informe de la Comisión. *Décimo Informe Anual de los Fondos Estructurales 1998 - COM (1999) 698 final* Informe de la Comisión. *Décimo Informe Anual de los Fondos Estructurales 1998 - COM (1999) 698 final*<sup>528</sup>. Esta compleja situación implica que para garantizar la eficacia de las actividades del FSE se necesite una definición precisa tanto de las responsabilidades asumidas desde las distintas entidades nacionales, como de instituciones comunitarias que participan a lo largo de todo el proceso de intervención del Fondo Social.

En virtud de los nuevos reglamentos del 99, existe una clara división de responsabilidades de la gestión del FSE y también una aplicación más estricta del principio de subsidiariedad, aunque opinamos con Ziller que el principio de subsidiariedad no resuelve la organización de las relaciones entre la Unión Europea y las administraciones nacionales. Este principio exige que el nivel superior no intervenga salvo si se revela necesario y exige al mismo tiempo una intervención, cada vez que se revela necesario, “sans pour autant permettre de dire qui doit être juge de la nécessité de l’intervention”<sup>529</sup>.

La Comisión en este proceso desarrolla su función como institución encargada de la aplicación de las distintas políticas diseñadas por el Consejo. En tanto que órgano administrativo de la UE, la Comisión desempeña el papel de “grand

---

<sup>528</sup> LLAMAZARES y G. MARKS, “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea”, en I. Llamazares y F. Reinares (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 165.

<sup>529</sup>

J. ZILLER, “Les relations entre l’union européenne et les administrations nationales”, en Y. MÉNY, P. MULLER y J.L. QUERMONNE (dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, 1997, pp. 124.



organisateur”<sup>530</sup> del proceso complejo y fragmentado de articulación de las políticas.

Finalmente, la actividad del Fondo está sometida al control del Parlamento europeo, al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, que vigila la gestión de la Comisión y al control financiero del Tribunal de Cuentas de la Comunidad, que examina la regularidad financiera respecto de la gestión de la Comisión, emitiendo informes anuales y especiales.

### **a) La organización de la gestión del FSE**

Las decisiones de gestión, competencia de la Comisión, se realizan en un marco de colaboración con los Estados miembros y las regiones designadas por los Estados. Las acciones comunitarias se aprueban en estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro y las autoridades y organismos designados por el Estado miembro (autoridades regionales y locales, interlocutores económicos y sociales) esto recibe el nombre de *cooperación*<sup>531</sup>. De tal manera, la innovación institucional clave de los Fondos Estructurales es la participación conjunta entre la Comisión y las autoridades nacionales y subnacionales, abarcando desde 1993 a actores sociales en las regiones relevantes. La cooperación representa así una aplicación concreta del principio de subsidiariedad “en su interpretación más genuinamente federal”<sup>532</sup> y es uno de los principios fundamentales en la gestión de los Fondos. Este principio de cooperación ha sido el fundamento de la progresiva

---

<sup>530</sup>Término utilizado en P. PIERSON, y S. LEIBFRIED, “Institutions multi-niveaux et productions des politiques sociales”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, Paris, pp. 12.

<sup>531</sup> Más conocido en la jerga comunitaria como *partenariat* o *partnership*. La cooperación se define en el art. 4 del Reglamento 2081/93 (al igual que en el Reglamento 2052/88) como “estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro a escala nacional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un Objetivo común”.

<sup>532</sup>D. ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 72.

participación regional en la aplicación del FSE, pues es la base en la que se sustenta la creciente participación de los entes locales.

Por regla general, podemos decir que la solicitud de las ayudas del FSE corresponde a las autoridades nacionales y la decisión corresponde a la Comisión Europea, asimismo la aplicación de las ayudas se realiza en el marco de este sistema descentralizado entre la Comisión y las Administraciones nacionales.

### **a.1. La Comisión Europea**

La Comisión Europea constituye, el núcleo central del funcionamiento de las Comunidades Europeas y la institución gestora de los asuntos comunitarios, destacando en esta función la gestión de los Fondos comunitarios. Mal conocida en el exterior, la Comisión es una institución no reducible a algunas ideas generales, caracterizada por la diversidad y más dinámica que una administración nacional clásica<sup>533</sup>.

La participación de la Comisión Europea en la aplicación del FSE está detalladamente regulada. La Comisión dividida en veinte Direcciones Generales (DG)<sup>534</sup> confía la administración del FSE a la *Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales*, la anteriormente llamada *DGV*, encabezada por un director general<sup>535</sup> que da cuenta de su actuación ante uno de los Comisarios, el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales<sup>536</sup>. Actualmente, consta de siete Direcciones, seis encargadas de diferentes áreas de la política social y una dedicada a la gestión de

---

<sup>533</sup>I. BELIER, "Une culture de la Commission Européenne?", en Y. MÉNY et al. (dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L'Harmattan, París, 1994, pp. 49-61.

<sup>534</sup> La entrada en función de un nuevo colegio de Comisarios en septiembre de 1999 ha ido acompañada de una reorganización administrativa de los servicios de la Comisión. Concretamente, el número de servicios ha pasado de 24 a 36 y se ha abandonado la numeración de las Direcciones Generales.

<sup>535</sup>En la actualidad está encabezada por la Directora General Odile Quintin.

<sup>536</sup>Se trata de la griega Anna Diamantopoulou.

recursos<sup>537</sup>. Las direcciones generales elaboran los programas de acción, los reglamentos o las proposiciones de directivas, y gozan de una relativa permanencia.

La *DG de Empleo y Asuntos Sociales* con sede en Bruselas y en Luxemburgo, tiene la responsabilidad primordial de garantizar la atención hacia la dimensión social en el desarrollo político y económico de la Unión Europea, es decir, es la encargada de la política social. Los principales campos de acción política de la *DG de Empleo y Asuntos Sociales* son: la política de empleo, la política laboral, que comprende la legislación, la modernización laboral y el desarrollo del dialogo social, la protección social, la integración social, la igualdad entre los hombres y las mujeres y la lucha contra la discriminación.

Además de la DG de Empleo y Asuntos sociales, directamente implicada en la gestión del FSE, otras Direcciones Generales están también vinculadas por las intervenciones del FSE.

- La *DG de Política Regional* se encarga de las acciones europeas en favor del desarrollo socioeconómico de las regiones menos favorecidas de la Unión Europea, de conformidad con los artículos 158 y 160 del Tratado. La principal competencia de la DG de Política Regional es la gestión de otros tres grandes Fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión y el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA), que ayuda a los países de Europa central y oriental candidatos a la adhesión a mejorar su situación medioambiental y a ampliar sus redes de transporte. Compuesta por siete Direcciones, están relacionadas directamente con el FSE las siguientes: la A, que se ocupa de la concepción, impacto, coordinación y evaluación de las políticas regionales y la D, encargada de las intervenciones regionales en España, entre otros países.

---

<sup>537</sup>La Dirección A: Empleo y FSE, coordinación política; Dirección B: Seguimiento de las políticas nacionales de empleo e inclusión social y la aplicación de las intervenciones del FSE en Italia, Portugal, Malta, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Alemania, Rep. Checa, Eslovaquia, Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Hungría; Dirección C: seguimiento de las políticas nacionales de empleo y de las aplicaciones del FSE en España, Grecia, Rumania, Chipre, Alemania, Austria, Polonia, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania; Dirección D: promoción del diálogo social y ayuda a la realización de la adaptabilidad e igualdad de oportunidades; Dirección E: coordinación de los sistemas de seguridad social, de la protección social y la inclusión social para todos; Dirección F responsable de prestar apoyo administrativo al conjunto de la DG y la Dirección G: Asuntos horizontales e internacionales.

- La *DG de Control Financiero* cuyo papel principal consiste en el examen y control en la ejecución de las políticas comunitarias, la coordinación de los controles, consulta a los servicios de la Comisión y la realización de informes de los resultados del trabajo de la Comisión. Dentro de la DG de Control, la unidad B se dedica al control de las políticas complementarias de los Fondos.
- La *DG de Competencia* que en relación a los Fondos Estructurales está encargada de determinar la intensidad de las ayudas de los Estados en los territorios afectados por los objetivos 1 y 2, es decir el denominado “mapa de ayudas”.
- Finalmente, la *DG de Presupuestos*, donde una de sus unidades, la A Gastos, se ocupa de las acciones estructurales.

Acerca de esta organización de la Comisión Europea en la gestión del Fondo Social, es necesario precisar que existe una necesidad de coordinación interna entre las distintas direcciones implicadas en la gestión del FSE, así como la coordinación entre éste y el resto de los Fondos Estructurales. Este será el papel fundamental que va desempeñar la DG de Política Regional, que es la encargada de realizar dicha coordinación, a través de la Dirección G.

## **a.2. Las administraciones nacionales**

Las autoridades nacionales son las principales responsables de aplicar las solicitudes de las ayudas ante la Comisión y aunque existe la posibilidad de la iniciativa comunitaria cuando se trata de las llamadas “acciones o medidas innovadoras”, sin embargo, lo habitual es que sean las autoridades nacionales, las que canalicen las ayudas de los Fondos. El Estado miembro asume la responsabilidad general de la ejecución y del seguimiento, así como de la eficacia de las intervenciones.

Los Estados miembros se hacen cargo de la gestión de los programas y de la financiación de casi la totalidad de las intervenciones estructurales. Como hemos visto, en el nuevo período 2000-06, la programación se realiza en su mayor parte por

las autoridades nacionales o regionales de los Estados (94 por cien del total), el resto corresponde a la Comisión Europea a través de las Iniciativas Comunitarias (5,35 por cien). Finalmente, un 0,65 por cien de la financiación se dirige a las denominadas acciones innovadoras y asistencia técnica.

Como novedad desde la reforma del 99, está la llamada autoridad de gestión<sup>538</sup>. La autoridad de gestión es el organismo designado por los Estados miembros encargado de la gestión para cada programa. La autoridad de gestión puede ser entonces, o bien un organismo público o privado, nacional, regional o local designado por el Estado miembro, o bien el Estado miembro mismo cuando ejerza él dicha función. En caso de que el Estado miembro designe a una autoridad de gestión diferente de él mismo, dicho Estado fijará todas las modalidades de sus relaciones con esa autoridad de gestión y de las relaciones de ésta con la Comisión.

La autoridad de gestión, responsable de la eficacia y regularidad de la gestión y de la ejecución, tiene los siguientes cometidos:

- a) Establecimiento del dispositivo de recogida de datos financieros y estadísticos fiables sobre la aplicación, los indicadores de seguimiento y la evaluación. Así como de la transmisión de estos datos entre el Estado y la Comisión, utilizando en la medida de lo posible sistemas informáticos.
- b) Adaptación y ejecución del complemento del programa.
- c) Presentación a la Comisión del informe anual de ejecución.
- d) Organización, en colaboración con la Comisión y con el Estado miembro, de la evaluación intermedia.
- e) Utilización de un sistema de contabilidad.
- f) Control de la regularidad de las operaciones financiadas.
- g) Garantizar la compatibilidad con otras políticas comunitarias.
- h) Realizar la información y publicidad previstas en los reglamentos.

En la programación y aplicación del FSE, hay que señalar que hasta 1988, la Administración central tiene una posición preeminente ante la Comisión Europea sobre los programas cofinanciados por Europa. El FSE aplica la regulación

---

<sup>538</sup> Artículo 34 del Reglamento del Consejo 1260/99.

particular, desligada de la planificación regional puesto que en esos momentos todavía no existe una coordinación entre los Fondos Estructurales. Tras la aprobación del AUE entramos en una segunda etapa de programación que responde a las nuevas previsiones introducidas por la reforma de los Fondos Estructurales de 1988. Esta etapa está marcada por la participación creciente de las autoridades nacionales, pero no se dispone todavía de una normativa común a todos los Estados miembros que determine y regule el grado de participación de las autoridades nacionales, regionales o locales<sup>539</sup>. Sí podemos diferenciar, en cualquier caso, por un lado, el protagonismo de la Administración central en relación a la programación de las intervenciones y, por otro lado, la participación de los entes regionales y, en menor medida locales, en la aplicación y control de las intervenciones. Esta presencia cada vez mayor en la coordinación y colaboración entre la Administración Central y la Administración Regional está condicionada directamente por las estructuras territoriales de los distintos Estados miembros. Ejemplo de ello es que en el caso español, la participación de las autoridades regionales en la aplicación y programación del FSE se refuerza con la consolidación en nuestro país de las distintas Administraciones Autonómicas.

El Ministerio de Trabajo creó en 1986 la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE)<sup>540</sup> como organismo específico de gestión de las ayudas derivadas del FSE y que hasta 1988 centralizará la gestión del Fondo. La experiencia adquirida desde 1986, año en que España participa por primera vez en las ayudas del FSE, implicó la necesidad de modificar a la Unidad Administradora del FSE, para llevar a cabo una mayor coordinación de las acciones, como departamento competente de gestión del FSE. Las funciones que va a desempeñar son principalmente promover las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos

---

<sup>539</sup>Véase a este respecto, el análisis realizado por Ordóñez Solís sobre la descentralización nacional y gestión de los fondos estructurales, en el que reconoce que los efectos descentralizadores de la aplicación de los Fondos se aprecia en mayor medida en los Estados con estructuras descentralizadas en ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 174-183.

<sup>540</sup>La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, es como se denomina desde el 1 de enero de 1986 a la que en su día fue la Unidad administradora del Fondo de solidaridad creada con el Acuerdo Económico y social, según la disposición adicional del Real Decreto 2404/1985, de 27 de diciembre, sobre tramitación de ayudas del Fondo social europeo. Dicho Real Decreto ha sido derogado por otro posterior, el RD 1492/1987, de 25 de noviembre, por el que se regulan las funciones de la Unidad Administradora del FSE y se dictan normas para la tramitación de las ayudas.

del Fondo, tramitar las solicitudes y los pagos ante él y controlar y evaluar las acciones que hayan recibido ayuda del FSE para garantizar el buen fin de las mismas.

Hoy en día este órgano de la Administración central cumple una “función de coordinación y apoyo de las actuaciones de canalización de la financiación del FSE que, en gran medida, llevan a cabo las Comunidades Autónomas”,<sup>541</sup>. La participación de las Administraciones Regionales en la gestión del FSE (así como de los otros Fondos) ha pasado, de esta forma, de una gestión caracterizada por un elevado grado de centralización a una gestión con creciente participación de las autoridades regionales y locales.

Como afirma Ordóñez Solís, la propia Comisión Europea reparó en las dificultades y complejidad de este sistema, que se manifiesta principalmente en la tardanza en los pagos, de tal forma que “si bien la reforma de 1988 ha supuesto un importante intento por conseguir unas intervenciones comunitarias ágiles y eficaces, la regulación resultante no puede estar más vinculada con la burocracia y más bien resulta un camino lleno de obstáculos, lo que, en definitiva, la hace incomprensible para los ciudadanos e incluso para la mayoría de las Administraciones nacionales, con excepción, si acaso, de las centrales”<sup>542</sup>.

## **b) El Comité del FSE**

### **b.1 La comitología en los Fondos Estructurales**

La Comisión es asistida en su labor de aplicación de la legislación por una serie de comités. Este procedimiento característico del funcionamiento legislativo de la Unión europea se ha venido en llamar *comitología*. La proliferación de los comités es un hecho constatable, fruto para algunos autores del déficit de gestión de la Comisión. Otros autores lo justifican en el progresivo incremento de competencias de la UE, que ha llevado al Consejo a delegar en la Comisión las competencias de

---

<sup>541</sup>D. ORDÓÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 246.

<sup>542</sup>*Ibidem*, pp. 89.

ejecución, como afirma Arenilla Sáez “con ello se pretende aumentar la administración europea aumentando escasamente la dimensión”,<sup>543</sup>.

Francesc Morata reconoce dos importantes funciones a los Comités, por un lado, la puesta en común de los conocimientos técnicos disponibles en cada administración contribuyendo al consenso comunitario y, por otro, constituyen un medio de expresión de variedad de culturas administrativas existentes en la Comunidad<sup>544</sup>. Este último, es un aspecto importante sobre todo en relación a los Fondos Estructurales, en el sentido de que la distribución de recursos de los Fondos entre los Estados miembros, pone en marcha el funcionamiento de las distintas administraciones nacionales y regionales en la gestión y ejecución de esos recursos. De tal manera que en el seno de los Comités se explicitan las distintas “culturas administrativas”, posibilitando, en la puesta en común, la convergencia de las mismas. Pero este proceso conlleva también como efecto negativo la complicación de la toma de decisiones contribuyendo, tal como afirma el profesor Arenilla, a “la imagen pública de una burocracia europea costosa e ineficaz”,<sup>545</sup>.

La Comisión, en la gestión de los Fondos Estructurales, está asistida específicamente por cuatro Comités.

- Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones;
- Comité del FSE;
- Comité de las estructuras agrarias y del desarrollo rural;
- Comité del sector de la pesca.

El Comité de gestión de las iniciativas comunitarias, que existía en la etapa anterior, desaparece, al integrarse las iniciativas en los comités de su competencia. Estos comités actúan con un doble procedimiento de gestión o consultivo, dependiendo de los temas a tratar. Los Comités actúan por el procedimiento de gestión (con la consiguiente votación en el seno del Comité) cuando se refieren a las

---

<sup>543</sup>M. ARENILLA SAEZ, “Los grupos de interés europeos y la adopción de decisiones comunitarias”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y otros, *El proceso decisorio comunitario*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1995, pp. 75.

<sup>544</sup> F. MORATA, “Gobernación europea y políticas públicas”, en F. MORATA, *op. cit.*, 2000, pp. 22.

<sup>545</sup> M. ARENILLA SAEZ, *op. cit.*, 1995, pp. 98.



orientaciones relativas a la Iniciativa Comunitaria de su competencia, a las orientaciones sobre los diferentes tipos de medidas innovadoras y a las disposiciones de aplicación que la Comisión estime oportuno desarrollar, tanto del Reglamento General como del Reglamento específico de cada Fondo. Por otro lado, se discuten por el procedimiento consultivo las cuestiones relativas a la revisión y establecimiento de zonas elegibles, los distintos documentos de programación y las medidas de asistencia técnica.

A diferencia del resto de los Comités, el Comité del FSE no tiene esta doble vertiente gestora-consultiva, sino que sigue manteniendo un exclusivo carácter consultivo.

Los Comités integrados por representantes de cada Estado miembro, cumplen una importante función de información y control, que consiste principalmente en la elaboración de informes y dictámenes para la Comisión. Estos comités permiten una participación de las Administraciones nacionales, y en el caso del FSE, también de los interlocutores sociales. El Comité del FSE va a tener por tanto un papel protagonista en la asistencia y control de las ayudas del FSE, diferenciándose además del resto de los Comités por una serie de especificidades como son su regulación presente ya en el propio Tratado, la composición tripartita<sup>546</sup>, ya que el resto de los Comités están integrados por dos representantes de los Estados miembros, generalmente funcionarios nacionales procedentes de las Administraciones centrales y presididos por un miembro de la Comisión y, en tercer lugar, su exclusivo carácter consultivo, ya que, como hemos dicho, los demás actúan con el doble procedimiento de gestión y consultivo.

La Comisión en la aplicación de las distintas políticas diseñadas por el Consejo relativas al FSE lo hará bajo el control directo del Comité del Fondo Social Europeo, así como la participación del Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

---

<sup>546</sup>Otros Comités de composición tripartita son el CES, el Comité consultivo de la CECA (sindicatos, empresarios y otros) y el Comité consultivo para la libre circulación de trabajadores, el Comité Consultivo para la formación profesional, el Comité técnico para la libre circulación o el Comité consultivo para la protección de la seguridad, la higiene y la salud en el puesto de trabajo (sindicatos, empresarios y gobiernos).

## **b. 2. Regulación y definición del Comité del FSE**

El Comité del FSE al igual que el propio Fondo existe desde el mismo nacimiento de la Comunidad. Entre los múltiples Comités existentes en la actualidad, en el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas solamente estaban previstos el Comité de transporte (art. 83), el Comité monetario (art. 105) y los Comités especiales de los art. 111 y 113<sup>547</sup>, y junto a éstos encontramos también al Comité del Fondo Social, denominado “Comité del artículo 124”<sup>548</sup> fruto de la singularidad de que su regulación se recoja en el propio Tratado.

El Comité del Fondo Social está presente por tanto desde la puesta en marcha de este Fondo<sup>549</sup>. Su estatuto fue acordado por el Consejo el 25 de agosto de 1960<sup>550</sup>, en el marco del primer Fondo Social. En 1983 se sustituye la legislación anterior y aunque no introduce cambios fundamentales, es importante destacar la labor de compilación, en esta decisión, de una normativa hasta entonces dispersa<sup>551</sup>. En la actualidad está regulado en el artículo 49 del Reglamento del Consejo 1260/99.

## **b.3. Composición**

---

<sup>547</sup> En el capítulo 4º del Tratado CEE dedicado a la Política Comercial se preveía la creación de dos comités: el *Comité del art. 111* designado por el Consejo para asistir a la Comisión en las negociaciones arancelarias con terceros países durante el período transitorio sobre el arancel aduanero común y el *Comité del art. 113* para asistir a la Comisión en la negociación de acuerdos con terceros países tras la expiración del período transitorio.

<sup>548</sup> Aunque en la actualidad tras la reforma del Tratado de Amsterdam se encuentre regulado en el art. 147 (antiguo art. 124).

<sup>549</sup> En el primer reglamento encargado de regular el funcionamiento del Fondo social en su primera etapa se va dedicar la última parte, la tercera, a este Comité. *Règlement du Conseil n° 9, du 25 août 1960, concernant le Fonds social européen* (JOCE, n.º 56, de 31 de agosto de 1960, p. 1189).

<sup>550</sup> Decisión del Consejo de 25 de agosto de 1960 sobre el Estatuto del Comité del Fondo social europeo (JOCE, n.º 56, de 31 agosto de 1960).

<sup>551</sup> Decisión del Consejo 83/517, de 17 de octubre de 1983, sobre el Estatuto del Comité del Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 289, 22 de octubre de 1983).

El Comité del Fondo Social es un organismo de naturaleza colegiada y de composición tripartita. Presidido por un miembro de la Comisión<sup>552</sup> está compuesto por representantes de Gobiernos, sindicatos y empresarios<sup>553</sup>. En la actualidad el Comité lo componen 90 miembros<sup>554</sup>, a razón de dos representantes de los gobiernos, dos de las organizaciones de trabajadores y otros dos de las organizaciones de empresarios por cada Estado miembro. Por cada uno de los grupos de miembros se designa un suplente, que participa de pleno derecho en las deliberaciones del Comité en caso de ausencia de uno o de los dos miembros de su grupo.

El Presidente del Comité es un miembro de la Comisión, que podrá delegar dicha función en un alto funcionario de la Comisión. El Presidente no tiene derecho de voto y es quien convoca y fija el orden del día. Los miembros del Comité son propuestos a la Comisión por los gobiernos<sup>555</sup> y nombrados por el Consejo, por un periodo renovable de tres años. El Consejo tratará de conseguir que la composición del Comité represente de forma equitativa a los diferentes grupos interesados. Además, el BEI designa, para aquellos puntos del orden del día que le conciernan, un representante, si bien toma parte en la votación.

El Comité se erige como un “*microcosmos*”<sup>556</sup> de cada Estado miembro, reuniendo a los representantes de los gobiernos y fuerzas sociales. La lista de miembros titulares y suplentes se publica en el Boletín Oficial de las Comunidades. Esta peculiaridad en la composición tripartita del Comité permite a la Comisión disponer de un órgano permanente de concertación de los diferentes agentes implicados en el ámbito de la formación y del empleo en todos los Estados

---

<sup>552</sup> Se trata de un alto funcionario de la DGV, que es la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales.

<sup>553</sup> Art. 147 del Tratado Constitutivo de la CE (antiguo 124).

<sup>554</sup> Decisión del Consejo 83/517, de 17 de octubre de 1983, sobre el Estatuto del Comité del Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 289, 22 de octubre de 1983)

<sup>555</sup> El art. 5º de la Decisión del Consejo 517/83 exige que sólo puedan ser nombrados miembros titulares o suplentes los nacionales de los Estados miembros y además que dichas funciones serán incompatibles con las de miembros de una institución de las Comunidades Europeas o del Comité Económico y Social, así como con las de funcionario de las Comunidades Europeas.

<sup>556</sup> D. O’SULLIVAN, “Le Comité du FSE: de quoi s’agit-il?”, en *FSE Inforevista*, nº 2, juin, 1997, pp. 9.

miembros, teniendo en cuenta los recursos implicados y sobre todo la amplitud de los problemas a resolver. El diálogo social es de esta manera integrado en la reflexión y la actuación del FSE<sup>557</sup>.

Como afirma Martín Valverde lo más destacado de esta composición es “la combinación entre la perspectiva nacional y la perspectiva comunitaria que se procura conseguir a través de las normas de origen y sobre nombramiento de los miembros del Comité”<sup>558</sup>. Los miembros son propuestos por los gobiernos de los Estados miembros y nombrados por una instancia comunitaria, que es el Consejo.

El Comité es convocado por su presidente, bien por propia iniciativa, o bien a petición de un tercio de los miembros. En la convocatoria, el presidente fija la lista de los asuntos a examinar y estas sesiones no son públicas. Los acuerdos son adoptados por mayoría absoluta de los votos emitidos. Además, se posibilita la consulta al Comité por el procedimiento escrito “cuando la consulta tenga carácter urgente y su contenido se preste a dicho procedimiento”<sup>559</sup>. Habitualmente las sesiones del Comité se celebran en Bruselas.

Respecto al reglamento interno de funcionamiento es el propio Comité el que lo establece, siendo aprobado por el Consejo previo informe de la Comisión.

#### **b.4. Funciones del Comité**

Los reglamentos de los Fondos Estructurales<sup>560</sup> encargan específicamente al Comité la función de ayudar a la Comisión en la puesta en práctica de los objetivos relativos al FSE. El Comité debe ser consultado en toda cuestión importante que tenga interés para la actividad del Fondo y en el caso de que la Comisión no siga los

---

<sup>557</sup>Véase en W. HERMANN, “Le comité du FSE”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 75.

<sup>558</sup>MARTÍN, op. cit., 1986, pp. 84.

<sup>559</sup>Artículo 12 de la Decisión del Consejo 517/1983.

<sup>560</sup> Art. 49 del Reglamento 1260/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

consejos del informe del Comité, debe en un plazo de seis semanas, informar de las razones que han motivado su decisión.

La función del Comité en su papel de órgano consultivo se desdobra en dos aspectos primordiales. Por un lado, el Comité tiene derecho a informar, antes de su adopción, de los principales actos normativos y financieros que afecten al Fondo. De tal manera:

- Emite dictámenes sobre los proyectos relativos a Documentos Únicos de Programación y los Marcos Comunitarios de Apoyo del objetivo 3, así como sobre los Marcos Comunitarios de Apoyo y Documentos Únicos de Programación de los objetivos 1 y 2, en la medida en la que esté prevista una contribución del FSE. En función de estos informes, el comité conoce la actividad no solamente del FSE sino del resto de los instrumentos estructurales. Así mismo, emite informes sobre las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, medidas innovadoras que conlleven una contribución del FSE y es consultado sobre las medidas de asistencia técnica que le incumben.

- Además, el Comité puede, por propia iniciativa, presentar dictámenes a la Comisión sobre cualquier asunto relacionado con las misiones y funcionamiento del Fondo. Los dictámenes se adoptarán por mayoría absoluta de los votos válidos, y aunque no son vinculantes para la Comisión, ésta “tendrá muy en cuenta el dictamen del comité e informará al comité de la forma en que lo ha tomado en consideración”<sup>561</sup>. Además, la Comisión debe informar con regularidad al Comité de los principales aspectos de la política de la Comunidad en materia económica y social.

Por otro lado, el Comité es un foro de discusión, que recoge la información relativa a un gran abanico de cuestiones en el contexto de la puesta en práctica del FSE. Es decir, además de la labor técnica realizada por éste, subrayamos el papel que tiene en el planteamiento del debate político en torno las experiencias realizadas por el FSE. De ahí que Martín Valverde defina a esta institución como un

---

<sup>561</sup>De acuerdo con la Decisión 87/373 del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades de ejercicio de las competencias atribuidas a la Comisión (DOCE, L, n.º 197, de 18 de julio de 1987).

“organismo de comunicación”<sup>562</sup> entre el Fondo Social y los distintos grupos que participan en relación a la actividad del mismo. Ésta es, por tanto, una función primordial de la institución, el servir como puente de comunicación tanto desde la perspectiva nacional-comunitaria, pasando por los actores locales, como en la perspectiva de transmisión de información instituciones comunitarias-sociedad y viceversa.

La consideración dada a las labores técnicas realizadas por el Comité no nos puede hacer olvidar la importante función en el planteamiento de un debate político y su papel como sede en la que se pueden compartir las experiencias más prometedoras en el campo de los recursos humanos.

### **c) Seguimiento y control de la gestión**

Como hemos analizado, la Comisión, bajo el control directo del Comité del FSE y la consulta al Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, es la institución fundamental en la aplicación de las distintas políticas diseñadas por el Consejo, referidas al FSE.

En su actuación el FSE es objeto de un seguimiento, control y evaluación. El seguimiento debe garantizar la realización de los compromisos asumidos y la puesta en marcha efectiva de las formas de intervención y el control verifica la conformidad de la realización de las acciones financiadas en relación a los criterios reglamentarios del FSE y a las previsiones establecidas en las formas de intervención, así como en función del reglamento financiero. Estas nociones son complementarias: la evaluación y el control se basan en el seguimiento, y el seguimiento tiene en cuenta los resultados de los controles efectuados.

El seguimiento y el control se inscriben en el marco del principio de cooperación entre las autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales, que participen en las acciones cofinanciadas por el FSE.

La actividad del Fondo está sometida además al control del Parlamento europeo, al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, que vigila la

---

<sup>562</sup>A. MARTÍN, *op. cit.*, 1986, pp. 85.

gestión de la Comisión y al control financiero del Tribunal de Cuentas de la Comunidad, que examina la regularidad financiera respecto de la gestión de la Comisión, emitiendo informes anuales y especiales.

### **c.1. Los Comités de seguimiento**

Los Estados miembros tienen la responsabilidad general de garantizar la eficacia de los sistemas de control y corrección de las irregularidades. El seguimiento se traduce en la creación de los llamados comités de seguimiento y la puesta en marcha de un procedimiento de seguimiento.

Los Comités de seguimiento son los encargados de supervisar cada Marco Comunitario de Apoyo o Documento Único de Programación y cada Programa Operativo, en función de los criterios de eficacia, respuesta a los objetivos propuestos, y eficiencia en las mejores condiciones posibles<sup>563</sup>. Creados por el Estado miembro, de acuerdo con la autoridad de gestión, están integrados por representantes de las Administraciones nacionales implicadas, un representante de la Comisión y, en su caso, un representante del BEI y presididos por un representante nacional.

El objetivo del Comité de seguimiento se realiza bajo el principio de que una de las garantías de la eficacia de la acción de los Fondos Estructurales es un seguimiento eficaz<sup>564</sup>, seguimiento que se ha intentado mejorar en la reforma de 1999. Hasta entonces no existía, en términos generales, una regulación definida con respecto a las competencias de los comités de seguimiento. En la actualidad, con el fin de comprobar la eficacia y el correcto desarrollo de las intervenciones, las responsabilidades del Comité son principalmente las siguientes: aprobación del complemento del programa, propuestas de modificación, criterios de selección de las operaciones financiadas, seguimiento y evaluación de las intervenciones y aprobación de un informe anual de ejecución. Este informe anual es enviado a la

---

<sup>563</sup>A. CAVALHEIRO, J. MOLSOA, y R. AERNOUDT, “Suivi, contrôle et évaluation des actions cofinancées par le FSE”, en *Europe Sociale*, n. 2, 1991, pp. 69-74.

<sup>564</sup>Considerando 46 del Reglamento del Consejo 1260/99.

Comisión por la autoridad de gestión después de ser estudiado y aprobado por el Comité de seguimiento. Los miembros del Comité se reúnen como mínimo dos veces al año para cada una de las intervenciones: MCA, DOCUP, PO, subvención global. También se crean comités de seguimiento para la Iniciativa EQUAL.

En la toma de decisiones comunitarias, en relación a las intervenciones estructurales, los Comités de seguimiento van a ser los canalizadores tanto de la participación de todas las instancias nacionales, como de la participación de los interlocutores sociales. Además, en el marco del principio horizontal de igualdad de hombres y mujeres, que está presente en todas las políticas comunitarias en el nuevo período de intervención, los Estados miembros deben promover una participación equilibrada de las mujeres y los hombres en el Comité de seguimiento.

## **c.2. El control: Informes de la Comisión**

La Comisión es la responsable de la evaluación y comprobación de la eficacia de los sistemas de control. La Comisión realiza este control en coordinación la autoridad de gestión, con el Comité de seguimiento y mediante los informes.

- a) Con la autoridad de gestión, realizará un encuentro anual y en su caso, hace observaciones o recomendaciones de adaptación dirigidas al Estado miembro o a la autoridad de gestión.
- b) Respecto al Comité de seguimiento, un representante de la Comisión es miembro del Comité con carácter consultivo.

A tal efecto, puede efectuar controles *in situ* en cooperación con los Estados miembros. En caso de irregularidad grave, la Comisión puede suspender los pagos durante un periodo de cinco meses como máximo, pasado el cual efectúa una corrección financiera si el motivo subsiste. En caso de incumplimiento por parte del Estado miembro o la autoridad de gestión, la Comisión efectúa las correcciones financieras de las irregularidades e infracciones previa concertación con el Estado. La corrección consiste en una reducción del anticipo, o en una reducción o supresión de la ayuda.



La Comisión presenta en relación al FSE dos tipos de informes, uno trienal y otro anual. El informe trienal lo realiza la Comisión, en aplicación del artículo 159 del Tratado, y lo presenta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los progresos logrados en la realización de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los Fondos han contribuido a ello. La Comisión adoptó su primer informe de cohesión a finales de 1996 y el segundo a principios de 2001, inmediatamente después de la primera fase de aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales<sup>565</sup>. Estos informes sustituyen a los informes periódicos que la Comisión ha venido publicando desde principios de la década de los ochenta<sup>566</sup>.

El informe trienal constituye una importante fuente de información indispensable para la coordinación de las políticas estructurales, aunque opinamos con Ordóñez, que existe una excesiva facilidad en la Comisión Europea a caer en la autocomplacencia<sup>567</sup>, actitud que contrasta con los Informes del Tribunal de Cuentas.

La Comisión realiza también un informe anual, antes del 1 de noviembre de cada año, que presenta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la normativa relativa a los Fondos Estructurales. En el Séptimo Informe Anual (1995) se introdujo como novedad el tratamiento a lo largo de todo el documento de un tema horizontal. En el Informe de 1999 el tema ha sido las medidas en favor de la igualdad entre el hombre y la mujer<sup>568</sup>. El texto de dichos informes examina los hechos más sobresalientes del año en el ámbito de los Fondos, dejando para los anexos los datos concretos de la ejecución financiera de los programas.

---

<sup>565</sup>COMISIÓN EUROPEA, *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.

<sup>566</sup>El sexto y último informe periódico sobre la situación y el desarrollo de las regiones fue publicado en 1999. Véase en COMMISSION EUROPÉENNE (1999): *Sixième rapport périodique sur les régions*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

<sup>567</sup>D. ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 155.

<sup>568</sup>Véase *Undécimo Informe Anual de los Fondos Estructurales 1999 - COM (2000) 698 final -Vol. 1*

### **c.3. Control de otras instituciones comunitarias**

El control de la gestión del FSE por parte de otras instituciones comunitarias lo podemos caracterizar en los siguientes tres tipos: control político del Parlamento Europeo, control judicial del Tribunal de Justicia y control financiero del Tribunal de Cuentas, que analizaremos más adelante en el apartado de las normas financieras.

#### **c.3.1. Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo ejerce un papel fundamental a través del control político de la gestión de la Comisión Europea respecto a los Fondos Estructurales, en general y al FSE, en particular. Este control político se materializa principalmente mediante su participación en la elaboración del marco reglamentario del FSE, intervención que refuerza a partir de las modificaciones realizadas por el Tratado de Amsterdam. En este sentido en Amsterdam se revisa el papel realizado por el Parlamento Europeo, según queda reflejado en el nuevo artículo 148 (antiguo 125) que supone dos cambios relacionados con la toma de decisiones de aplicación relativas al Fondo Social Europeo. Por un lado, la modificación referida al procedimiento previsto, que ha pasado de realizarse a través del procedimiento del artículo 189c, el *procedimiento de cooperación*, a realizarse a través del artículo 251 (antiguo 189B), es decir, a través del llamado *procedimiento de codecisión* con el Parlamento Europeo. De tal manera que las decisiones de aplicación del Fondo Social Europeo tendrán que ser consensuadas por el Consejo y el Parlamento, en la medida en que el procedimiento de codecisión permite que el Parlamento Europeo se oponga a la adopción de un texto con el que está en desacuerdo. Por otro lado, también como novedad se añade a la previa consulta al Comité Económico y Social, la consulta obligada al Comité de las Regiones, que antes no era necesaria. Por tanto, en la toma de decisiones de aplicación relativas al Fondo, estas dos instituciones, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones cobran un nuevo protagonismo.

Por otro lado y desde una perspectiva general, el control político del Parlamento Europeo se realiza mediante el “dictamen conforme” para establecer el

funcionamiento de los instrumentos estructurales. En este sentido, los nuevos reglamentos mantienen una participación mayor del Parlamento Europeo en la aplicación de los Fondos Estructurales. Las decisiones de la Comisión, relativas al MCA o al DOCUP, se comunicarán con carácter informativo al Parlamento Europeo si éste lo solicita. Asimismo, la Comisión informa al Parlamento Europeo de las orientaciones en las que se describan los objetivos, los ámbitos de aplicación y las reglas apropiadas de aplicación de cada iniciativa.

El Parlamento Europeo, en su carácter de control político, elabora informes y aprueba resoluciones de los informes de la Comisión sobre la gestión del FSE. Los informes elaborados por el Parlamento con respecto a la aplicación del FSE tienen un carácter anual. En 1993 se elabora un *Código de conducta relativo a la aplicación por parte de la Comisión de las políticas estructurales*<sup>569</sup> aplicable para el período de programación 1994-99, bajo acuerdo de la Comisión y el Parlamento, respecto a que éste último reciba regular y detalladamente la información sobre todos los Fondos. Un grupo de trabajo conjunto de funcionarios de la Comisión y miembros de Parlamento complementa este flujo de información, donde la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales es la que se ocupa de los asuntos relativos al FSE.

### **c.3.2. El Tribunal de Justicia**

El Tribunal de Justicia garantiza el respeto al derecho en la interpretación y aplicación de la normativa reguladora del FSE. Por otro lado, el control de la aplicación de los Reglamentos comunitarios relativos al FSE corresponde en última instancia a las autoridades nacionales. Existe además la facultad y, en determinados casos la obligación, de recurrir a la vía prejudicial ante el Tribunal de Justicia para determinar la interpretación o validez de determinadas disposiciones comunitarias (artículo 234 TCE).

---

<sup>569</sup> *Código de conducta relativo a la aplicación por parte de la Comisión de las políticas estructurales*, adoptado por el Parlamento Europeo y la Comisión el 13 de julio de 1993 (DOCE, C, n.º 255, de 20 de septiembre de 1993, p. 19).

El Tribunal efectúa un control jurisdiccional sobre la gestión de la Comisión a través de recursos planteados directamente contra la Comisión y también realiza un control indirecto, mediante recursos contra la gestión llevada a cabo por las autoridades nacionales. Respecto al control jurisdiccional sobre los actos de la Comisión en la gestión del FSE, cuando la acción es impulsada por un particular, el Tribunal competente es el Tribunal de Primera Instancia, que no es competente para resolver cuestiones prejudiciales.

En la jurisprudencia adoptada en relación con la función desempeñada por las autoridades tanto nacionales como europeas es “ineludible la cooperación o la participación de las autoridades nacionales en la adopción de la decisión por parte de la Comisión”<sup>570</sup>.

Dentro del escaso número de sentencias sobre la aplicación del Fondo Social Europeo, la mayoría son recursos de anulación contra un acto de la Comisión. Ejemplo de ello es la resolución del Tribunal de Justicia sobre el recurso de anulación presentado contra la Comisión, por la asociación belga *Foyer culturel Du Sart-Tilman*<sup>571</sup>. En este caso la Comisión comunica directamente a Sart-Tilman la reducción de la ayuda inicialmente concedida por el FSE para distintos proyectos de formación. El Tribunal resuelve contra la Comisión e interpreta la anulación de la reducción de la ayuda. Dicho fallo lo justifica en la imposibilidad de las autoridades belgas de formular observaciones sobre el recorte de las ayudas, dado que la “Comisión no tenía derecho alguno a dirigir la notificación más que por el conducto del Estado miembro”<sup>572</sup>. Lo fundamental en esta sentencia del año noventa es que se reconoce al Estado miembro como “el único interlocutor del Fondo”, en el marco del procedimiento de concesión de ayudas económicas del FSE. En este mismo sentido, tenemos los recursos formulados al Tribunal en 1992, por la sociedad portuguesa Infortec que solicita la anulación de una decisión de la Comisión, notificada a la

---

<sup>570</sup>D. ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 161.

<sup>571</sup>Sentencia del TJSE 6ª de 25 de mayo de 1993, Foyer culturel/Comisión (c-199/91, Rec. 1993, apartado 22). En este sentido argumenta también la sentencia de 15 de marzo de 1984, EISS/Comisión, (c-310/81, Rec. 1984, apartado 15).

<sup>572</sup>*Ibidem*.

demandante el 9 de marzo de 1990, mediante la que se dispuso la reducción de la ayuda que el FSE había concedido inicialmente para un proyecto de formación<sup>573</sup>. Prácticamente, bajo las mismas alegaciones son los recursos de las también sociedades portuguesas Consorgan y Cipeke, que solicitan al Tribunal que anule una decisión de la Comisión de 15 marzo 1990, mediante la que se consideró que no podían beneficiarse de ayudas del Fondo Social unos gastos correspondientes a la solicitud de una ayuda<sup>574</sup>. El Tribunal acoge dichas peticiones y da la razón a las sociedades portuguesas alegando que la Comisión se abstuvo de oír al Estado miembro interesado antes de adoptar la discutida decisión, contraviniendo así lo prescrito en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento. Desestima así los motivos formulados por la Comisión y procede en los tres casos a condenarla en costas.

Es importante que destaquemos que aunque la jurisprudencia del TJCE considera al Estado miembro el único interlocutor del FSE, también ha reconocido el papel de las autoridades locales o entes particulares y la existencia de un vínculo directo entre la Comisión y el beneficiario de la ayuda. Es el caso de la Sentencia<sup>575</sup> correspondiente al recurso de casación interpuesto por la Comisión contra el fallo dictado por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 6 de diciembre de 1994. Dicho Tribunal anula la Decisión de la Comisión por la que se reduce la cuantía de la ayuda económica concedida por el FSE para programas de formación profesional a diversas empresas portuguesas. Esta decisión adoptada por el Tribunal de Primera Instancia se apoya, principalmente, en la vulneración del derecho a la defensa de las entidades afectadas, puesto que la Comisión, en el procedimiento seguido para adoptar la Decisión, había informado únicamente a las autoridades estatales y no a las entidades afectadas. La Comisión recurre la sentencia y el Tribunal rechaza las alegaciones de la Comisión. En la fundamentación que realiza, de acuerdo con la regulación anterior a la reforma de 1988, sostiene que “*aunque el Estado miembro es, en efecto, el único interlocutor del FSE, existe un*

---

<sup>573</sup> Sentencia del TJCE 2 de 4 de junio de 1992, Infortec/Comisión (c-157/90, Rec. 1992).

<sup>574</sup> Sentencia del TJCE 2 , de 4 de junio de 1992, Consorgan/Comisión, (c-181/90, Rec. 1992) y Sentencia del TJCE 2ª, de 4 de junio de 1992, Cipeke/Comisión, (c-189/90, Rec. 1992).

<sup>575</sup> Sentencia del TJCE 6ª, de 24 de octubre de 1996, Lirestal y otros/Comisión (c-32/95, Rec. 1996, apartado 47).

*vínculo directo entre la Comisión y el beneficiario de la ayuda*<sup>576</sup>. Nos encontramos, por tanto, ante el reconocimiento del Tribunal de Justicia de la relación directa entre la Comisión y los beneficiarios de la ayuda.

Otro ejemplo de resolución, que tiene por objeto un recurso de casación, es la Sentencia del 9 de enero de 1997<sup>577</sup>. En ella la Comisión solicita al Tribunal que anule el fallo dictado por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, del 7 de marzo de 1995, en el asunto Comisión contra unas asociaciones portuguesas receptoras de la ayuda del FSE. Este recurso es desestimado por el Tribunal de Justicia. En el mismo sentido y más reciente, es la Resolución de 21 de septiembre de 2000<sup>578</sup> en la que se recurre en casación ante el Tribunal de Justicia solicitando que se anule parcialmente una sentencia del Tribunal de Primera Instancia. El litigio se origina con la impugnación por la demandante de dos Decisiones de la Comisión por las que se decidió la reducción de las ayudas que le habían sido concedidas para dos proyectos de formación con cargo al Fondo Social Europeo. Estas Decisiones de la Comisión se apoyaban en que el Estado miembro a través del que se habían gestionado las ayudas había detectado irregularidades en la ejecución de las acciones de formación financiadas. El Tribunal estima que, en efecto, no se había respetado el derecho de la demandante a ser oída de manera adecuada. En consecuencia, el Tribunal anula la sentencia, y resolviendo sobre el fondo del asunto, anula las Decisiones de la Comisión impugnadas, condenando a esta institución al pago de las costas.

Podemos concluir que la jurisprudencia comunitaria, que en todos estas sentencias falla contra la Comisión, si bien reconoce explícitamente la autoridad del Estado miembro como único interlocutor válido ante la Comisión, legitima al mismo tiempo la importancia de los beneficiarios en las relaciones directas con la Comisión Europea.

---

<sup>576</sup>Ibidem.

<sup>577</sup>Sentencia del TJCE 6ª de 9 de enero de 1997, Socurte y otros/Comisión (c-143/95, Rec. 1997).

<sup>578</sup>Sentencia del TJCE 5ª de 21 de septiembre de 2000, European Fertilizer Manufacturers Association/Comisión (c-462/1998, Rec. 2000).

Finalmente, la solicitud de decisiones prejudiciales es casi una excepción en la práctica utilizada para resolver cuestiones relacionadas con la reglamentación de los Fondos Estructurales. Si bien existe algún ejemplo en el que solicita al Tribunal una decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho comunitario, que regulan la utilización indebida de las ayudas concedidas por el FSE. Es el caso de la Sentencia del 8 de julio de 1998<sup>579</sup>, que se pronuncia sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal de Círculo de Porto, en el marco de varios procesos penales contra dos ciudadanos portugueses por delitos de falsificación de documentos relativos a acciones de formación financiadas por el FSE. El Órgano Jurisdiccional europeo señala entonces que el Derecho comunitario no atribuye carácter penal a los actos de utilización indebida de las ayudas del FSE. Sin embargo, declara en cumplimiento del art. 5 del Tratado CE (actualmente, artículo 10) que los Estados pueden imponer sanciones penales por la utilización incorrecta de las ayudas del FSE, siempre que las sanciones previstas sean análogas a las aplicables en caso de infracciones del derecho nacional de características similares.

#### **c.4. Control de los Comités: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones**

Los Comités encargados del control indirecto sobre la gestión de los Fondos Estructurales son el Comité de las Regiones y Comité Económico y Social. Se trata de dos órganos de carácter consultivo que realizan un seguimiento en relación con dos aspectos que afectan directamente a la intervención del FSE, la dimensión regional por parte del Comité de las Regiones y la dimensión social, por el Comité Económico y Social.

- El Comité Económico y Social (CES) como órgano consultivo creado en el Tratado de Roma está compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, en particular, de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y de

---

<sup>579</sup>Sentencia del TJCE 1ª, de 8 de julio de 1999 (c-186/98, Rec. 1999).

interés general<sup>580</sup>. Esta composición intenta reflejar los diferentes sectores económicos y sociales de la vida de los Estados miembros y se estructura en tres grupos: los empresarios, los trabajadores, fuertemente vinculado con las estructuras sindicales europeas, y el grupo representante de los intereses o actividades diversas de los ciudadanos comunitarios (organizaciones agrícolas, PYMES, artesanas, cooperativas, familiares, de consumidores...) <sup>581</sup>. El CES debe ser consultado por el Consejo sobre las propuestas de la Comisión en todo lo previsto en los Tratados<sup>582</sup>, por tanto, también en lo relativo a la política social. El CES es así consultado de forma obligada en la toma de decisiones de aplicación relativas al Fondo Social Europeo (artículo 148 del Tratado CE). Por otro lado, el Consejo y la Comisión pueden pedir su opinión siempre que lo consideren oportuno, además desde 1992 tiene la posibilidad de emitir dictámenes por propia iniciativa.

- El Comité de las Regiones es también un órgano consultivo, instituido en el Tratado de Maastricht (198A, 198B y 198C) a iniciativa de España y Alemania. Su creación ha supuesto un decisivo paso en la vía del reconocimiento del papel de las regiones. El Comité de las regiones está compuesto por representantes de los entes regionales y locales, esta composición mixta de autoridades locales y regionales, constituye para Maciá “uno de sus puntos débiles”<sup>583</sup> por la tensión que crea en su seno. El Comité de las regiones debe ser obligatoriamente consultado en las materias que afectan directa o indirectamente a la política regional y que figuran en el TCE, tales como educación y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas y cohesión económica y social. En el Tratado de Amsterdam<sup>584</sup> se amplía la consulta

---

<sup>580</sup>Actualmente está compuesto de doscientas veintidós personas procedentes de los distintos Estados miembros de acuerdo con lo dispuesto en los tratados. A España le corresponde 21 miembros.

<sup>581</sup>Para un estudio más detallado sobre la composición véase GÓMEZ MUÑOZ, “El Comité Económico y Social en la Comunidad Europea”, en A. OJEDA AVILÉS, *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, 1992, pp. 35-52.

<sup>582</sup>Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se han ampliado las materias sometidas a dictamen, incluyéndose ahora las orientaciones de las políticas de empleo y medidas incentivadoras, así como cuestiones de política social e igualdad de oportunidades.

<sup>583</sup>M. MACIÁ, *La Documentación de la Unión Europea*, Síntesis, Madrid, 1996, pp. 88.

<sup>584</sup>A partir de la reforma de Amsterdam el Comité de las Regiones puede ser consultado para cualquier cuestión que consideren oportunos el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo.



obligatoria a varios temas de política social y de empleo, como es el caso de las medidas de aplicación del Fondo Social<sup>585</sup>. Además, elabora informes, tanto por iniciativa propia como a propuesta del Comité Económico y Social. Los Informes el Comité de las Regiones tienen una especial importancia consolidar la perspectiva regional y local del FSE.

## **V. Normas financieras**

Las intervenciones realizadas por el Fondo Social Europeo para la consecución de los objetivos, implican la realización de una serie de gastos que deben contar como contrapartida, con sus correspondientes recursos financieros que cubran dichos gastos.

### **a) Presupuesto comunitario**

El presupuesto de la Unión Europea es acto el por el que se autoriza cada año la financiación de las actividades e intervenciones comunitarias<sup>586</sup>. En el presupuesto, por tanto, quedan de manifiesto, en términos de asignación de recursos, cuáles son las prioridades y las orientaciones políticas de la Unión. Opinamos con Joan Colom que el presupuesto “refleja relaciones de poder e intereses de todo tipo, tanto políticos como económicos, sociales u otros pero, además, la aseveración podría extenderse al propio procedimiento para aprobarlo”<sup>587</sup>. En este sentido la naturaleza del Fondo Social, junto con el resto de los Fondos comunitarios, se define como una parte integrada en el presupuesto comunitario.

El presupuesto comunitario ha evolucionado a lo largo de los años en función de las sucesivas transformaciones de la construcción europea. En 1970 el presupuesto de la Comunidad representaba 3.600 millones de ecus (19 ecus por

---

<sup>585</sup>Según queda recogido en el artículo 148 del Tratado CE modificado en Amsterdam.

<sup>586</sup>Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 (DOCE, L, n.º 536, de 31 de diciembre de 1977).

<sup>587</sup>J. COLOM, “El presupuesto europeo”, en F. MORATA, *op. cit.*, 2000, pp. 31.

habitante y año) y estaba constituido casi exclusivamente por gastos agrícolas relacionados con la política agrícola común (PAC). En la actualidad, el presupuesto de la Unión asciende a 93.000 millones de euros (250 euros por habitante y año). Sin embargo, el presupuesto de la Comunidad no representa más que el 1,1 por cien del total del PNB de los quince Estados miembros y el conjunto de las acciones estructurales constituyen un poco más de un tercio de este presupuesto.

Los aspectos financieros van a limitar en buena medida el funcionamiento del FSE, haciendo muy difícil la consideración del mismo como fondo social. El FSE no ha tenido nunca suficiente dinero a su disposición y esto a pesar de que su presupuesto ha ido incrementándose desde su creación hasta la actualidad. En términos monetarios, la partida de gastos dedicados al FSE han evolucionado de una forma un poco irregular durante la década de los setenta. La Comunidad durante muchos años se ha mostrado incapaz de hacer frente al reto político del incremento de las cifras de paro. Esto nos plantea la inseguridad de las capacidades financieras del FSE, pues es muy difícil hacer previsiones sobre la base de un FSE del que no tiene certeza de que sus ingresos se mantendrán. El hacer una previsión de cuánto deberían aumentarse los recursos del FSE es una utopía, pues las posibilidades de un FSE como fondo social con vistas a desempeñar un verdadero papel en la lucha contra el paro absorbería casi la totalidad de los recursos existentes en la Unión Europea.

Ya a mediados de los ochenta Collins se planteaba este problema y proponía el principio siguiente como línea de actuación en la financiación del FSE: “sus recursos deberían tener una relación más significativa con los gastos de los gobiernos nacionales”<sup>588</sup>. Esta deseable filosofía del Fondo se presenta muy difícil de materializarse sobre todo con vistas a la futura ampliación de la Unión Europea.

## **b) Participación y gestión financiera del FSE**

---

<sup>588</sup>D. COLLINS, *op. cit.*, 1984, pp. 135.

La participación del conjunto de los Fondos se realiza mediante una única decisión de la Comisión. La participación del FSE, que adopta principalmente la forma de ayuda no reembolsable, se modula en función de:

- a) la gravedad de los problemas específicos, en particular regionales y sociales, que deba abordar la intervención;
- b) la capacidad financiera del Estado miembro;
- c) el interés que revista la intervención en el marco de los objetivos prioritarios, en su caso, para promover la igualdad entre hombres y mujeres, proteger y mejorar el medio ambiente, desde un punto de vista regional y nacional, necesidades de recursos humanos y empleo y optimización de los recursos.

La participación del FSE, así como el resto de los Fondos, no podrá superar unos límites específicos:

- a) un máximo del 75% del coste total subvencionable y, como regla general, un mínimo del 50% de los gastos públicos subvencionables, para las medidas aplicadas en las regiones objetivo 1<sup>589</sup>.
- b) un máximo del 50% del coste total subvencionable y, por regla general, un mínimo del 25% de los gastos públicos subvencionables, para las medidas, aplicadas en las regiones de los objetivos 2 y 3.

Las medidas realizadas por iniciativa de la Comisión relativas a acciones innovadoras y asistencia técnica podrán financiarse hasta el 100% del coste total.

La Comisión abonará la participación de los Fondos en pagos que podrán revestir la forma de anticipos, pagos intermedios o pagos de saldo. Los pagos intermedios o de saldo se refieren a gastos efectivamente pagados que deben corresponder a pagos realizados por los beneficiarios finales y justificados mediante facturas pagadas.

---

<sup>589</sup>En caso de que estas regiones pertenezcan a un Estado miembro beneficiario del Fondo de Cohesión, la participación comunitaria podrá ascender, en casos excepcionales debidamente justificados, al 80% como máximo del coste total subvencionable y a un máximo del 85%. Artículo 29 del Reglamento del Consejo 1260/99.

### **c) Control financiero**

El control financiero puede tener una doble dimensión, por un lado, lo podemos caracterizar en control interno sobre su ejecución, siendo el Parlamento la institución responsable del seguimiento a lo largo del ejercicio presupuestario y la Comisión la responsable de la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas. Por otro lado, y sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión, los Estados miembros asumen la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones.

En segundo lugar, al igual que ocurre con el control de las finanzas nacionales y, en el marco de la cooperación descentralizada, las instituciones responsables de fiscalizar en último término dichas gestiones, son el Tribunal de Cuentas europeo y los Tribunales de Cuentas nacionales, responsables de ejercer un control externo de carácter técnico.

Las autoridades nacionales realizan un control interno que las hace responsables de verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comisión se han realizado correctamente, prevenir, detectar y perseguir las irregularidades y recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia. La Comisión y los Estados deben cooperar en un encuentro anual para coordinar programas y métodos de control y determinar los resultados de las diferentes actividades. La Comisión, como responsable de la aplicación del presupuesto general de las Comunidades Europeas, garantizará la existencia y el buen funcionamiento en los Estados miembros de sistemas de gestión y control, de forma que el FSE se utilice de forma eficaz y regular. A tal efecto, sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros, los funcionarios o agentes de la Comisión pueden efectuar, controles *in situ*, mediante muestreo y también pueden pedir al Estado miembro que los realice.

La Comisión podrá reducir, suspender o suprimir la ayuda comunitaria concedida en el caso de indicios de una irregularidad significativa no corregida en los gastos. Ejemplo de esto ha sido la actuación del INEM español, cuyas irregularidades en 1992 determinaron el bloqueo por parte de la Comisión Europea

del pago de los saldos de cuatro programas o el más reciente *caso Pallerols*<sup>590</sup>, presunta financiación ilegal de Unión Democrática de Catalunya con fondos procedentes del FSE a través de empresas que daban cursos de formación con la suspensión por la Comisión de parte de la asignación del FSE que correspondía a Cataluña tras detectar “posibles irregularidades y fraudes” en la gestión del Fondo en Cataluña<sup>591</sup>. La Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea tiene abiertos tres expedientes españoles por presunto uso indebido de las subvenciones comunitarias con cargo al FSE, el llamado *caso Pallerols* en Cataluña, *caso Imefe* en el Ayuntamiento de Madrid<sup>592</sup> y el *caso de la patronal gallega*<sup>593</sup> en manos de la Fiscalía Anticorrupción.

En 1987 se crea la Unidad de Coordinación de Lucha contra el fraude (UCLAF) con limitado éxito, que es sustituida desde 1999 por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>594</sup> que tiene más competencias, con capacidad de llevar a cabo investigaciones administrativas internas y externas. Creada en virtud de una decisión de la Comisión Europea de 28 de abril de 1999, puede investigar la gestión y financiación de todas las Instituciones y organismos de la Unión con una independencia operativa absoluta, pudiendo abrir una investigación a petición no sólo de cualquier Institución, organismo o Estado miembro, sino también a iniciativa propia.

---

<sup>590</sup>El *caso Pallerols* estuvo referido a la presunta financiación ilegal de Unión Democrática de Catalunya con fondos procedentes del FSE a través de empresas que daban cursos de formación (*El País*, 11 de octubre de 2000).

<sup>591</sup>Véase “*El País*” 11 octubre 2000.

<sup>592</sup>El *caso Imefe* sobre la presunta estafa detectada en la concesión de FSE para cursos del Instituto Municipal de Empleo de Madrid (Imefe) (*El País*, 1 de febrero de 2001).

<sup>593</sup>La Confederación de Empresarios de Galicia (CEG) es presunta implicada en una serie de irregularidades relacionadas con facturas falsas o duplicadas para justificar con cargo al FSE que lleva a la dimisión del secretario general de la CEG (*El País*, 27 de febrero de 2001).

<sup>594</sup>La Comisión crea la Oficina Europea de Lucha Antifraude por Decisión de la Comisión 352/CE de 28 de abril de 1999. La OLAF entra en funcionamiento el 1 de junio de 1999, día de entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, y del Reglamento (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo, del 25 de mayo de 1999, relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF, que sustituye a la UCLAF creada en 1988 y cuyo campo de acción se limitaba sólo a la Comisión.

Por otro lado, la institución comunitaria responsable de la aplicación de las normas financieras y contables es el Tribunal de Cuentas, ocupándose de la buena gestión financiera de la Unión. El Tribunal extiende sus investigaciones no sólo a las instituciones, sino también a las administraciones de los Estados miembros en la medida en que gestionan el presupuesto comunitario a través de la ayuda financiera de los Fondos Estructurales. El Tratado de Amsterdam ha extendido los poderes de control del Tribunal de Cuentas en relación con los organismos que gestionan Fondos comunitarios y todas las personas, físicas y jurídicas, que perciben fondos del presupuesto comunitario (art. 248 del Tratado CE). El control del Tribunal de Cuentas se lleva a cabo a través de tres tipos de Informes, los anuales, los especiales y las llamadas Declaraciones de fiabilidad<sup>595</sup>. La característica fundamental de estos Informes es que tienen capacidad autocrítica, alertando a las autoridades comunitarias y nacionales sobre las irregularidades y deficiencias de la administración del FSE, así como del resto de los instrumentos financieros.

## **VI. Eficacia de las actuaciones del FSE**

### **a) Evaluación**

Con el fin de valorar la eficacia del Fondo, la acción comunitaria es objeto de una evaluación destinada a apreciar su impacto en relación con los objetivos prioritarios fijados y si su ejecución se ha resuelto de manera satisfactoria. La evaluación se realiza en tres momentos y da lugar a tres diferentes modalidades: la evaluación previa, intermedia y posterior.

En la evaluación previa la responsabilidad principal corresponde al Estado miembro. Sus objetivos están descrito en los Planes y consiste en la necesidad de

---

<sup>595</sup>Como recoge el artículo 248 del Tratado CE el Tribunal de Cuentas examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera, pudiendo llevar a cabo este control “sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Comunidad, en las dependencias de cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Comunidad y de los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto”.

evaluar la atención prestada a la situación medioambiental y del mercado laboral, así como a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En la evaluación intermedia el compromiso le corresponde al Estado miembro en cooperación con la Comisión, que es quien aprecia su pertinencia. La evaluación intermedia es organizada por la autoridad de gestión de la intervención y se realiza por evaluadores independientes designados por los Comités de Seguimiento. La evaluación intermedia del período 2000-06 debe estar terminada antes del fin del 2003. De cara a las distintas evaluaciones, la autoridad de gestión establece un mecanismo de recopilación de datos financieros y estadísticos para las evaluaciones intermedias y posteriores, y proporciona la información necesaria para la evaluación posterior. Los resultados de la evaluación intermedia son examinados por el comité de seguimiento, que puede proponer adaptaciones de la intervención en función de éstos<sup>596</sup>.

Finalmente, en la evaluación posterior la Comisión tiene la responsabilidad principal en colaboración con el Estado miembro. La evaluación posterior la realiza un evaluador independiente, con un período máximo de tres años después de finalizado el período de programación.

Finalmente, los Estados miembros, en estrecho contacto con la Comisión, evalúan la eficacia general de los Programas Operativos y de los Documentos Únicos de Programación de cada objetivo basándose en un serie de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, gestión y ejecución financiera y miden sus resultados intermedios. Hacia mitad del período previsto y a más tardar antes de marzo del 2004 la Comisión basándose en la propuesta del Estado miembro asignará a los Programas Operativos o Documentos Únicos de Programación considerados eficaces, los créditos de los repartos indicativos nacionales. Éstos son reservados al principio de período en concepto de “reserva de eficacia” (4%). Se trata una novedad

---

<sup>596</sup>La evaluación intermedia del FSE del período 1994-1999 se efectuó entre septiembre de 1996 y septiembre de 1997. En su conjunto se generaron más de 100 informes sobre las actividades generales (distribuidos en, aproximadamente, 40 para el Objetivo 1, 40 para el Objetivo 3 y 20 para el Objetivo 4) y otros 15 informes sobre las iniciativas comunitarias Empleo y Adapt. Véase COMISIÓN EUROPEA, *Conclusiones de las evaluaciones intermedias del FSE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998e.

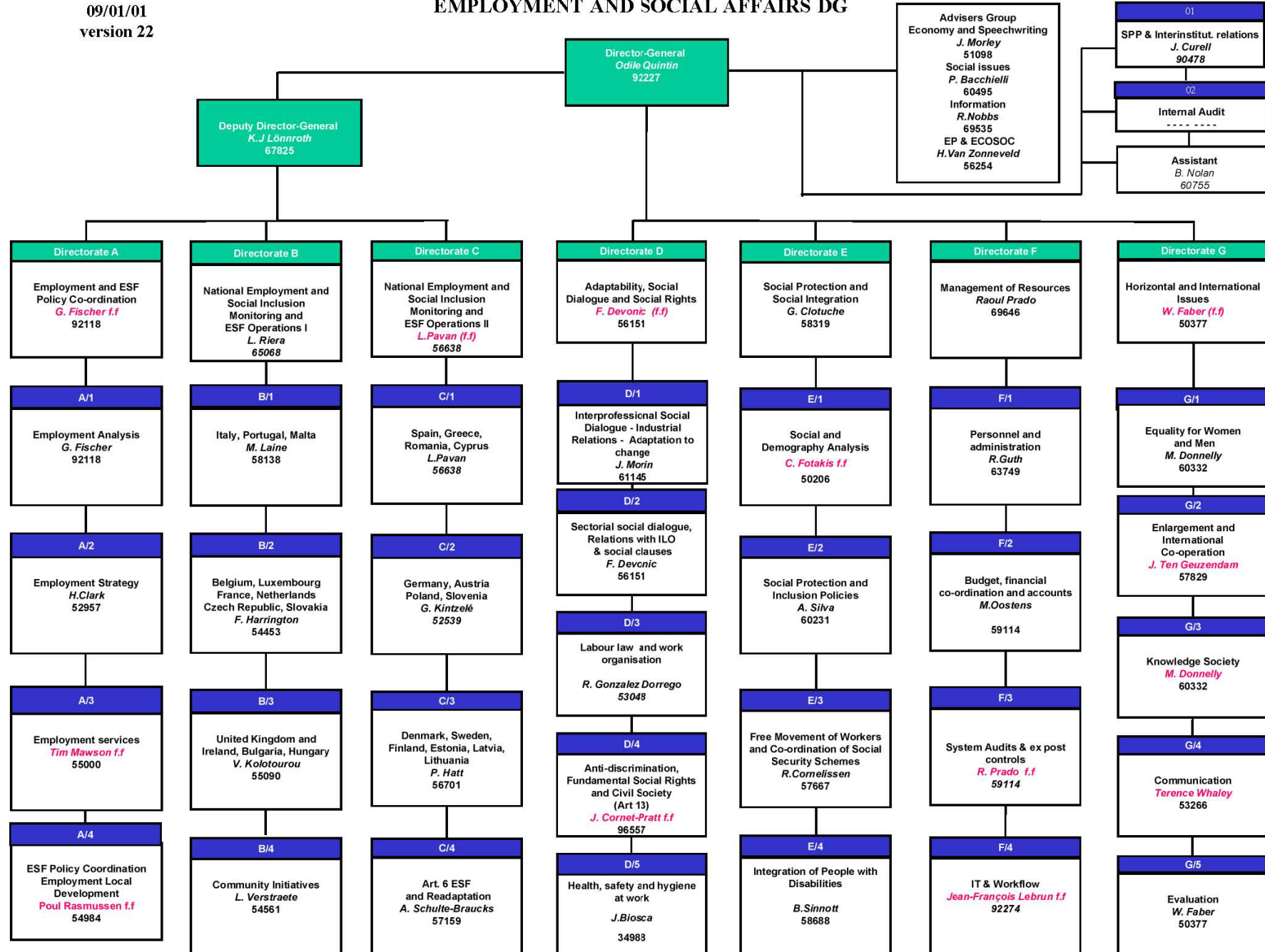
### **Cuadro IV.a: Proccimiento de Programación del Fondo Social Europeo**

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, redacta la lista de las regiones que pueden beneficiarse de una ayuda en función de los Objetivos 1 y 2	
Presentación por los Estados miembros de los <b>Planes de desarrollo</b> , previa consulta de los interlocutores, para los objetivos 1, 2 y 3	
<p>La Comisión examina los planes de desarrollo para verificar su compatibilidad con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-los objetivos de los Fondos estructurales y de los reglamentos relativos al FSE</li> <li>-los planes nacionales de acción para el empleo</li> <li>-el marco de referencia política del objetivo 3</li> </ul>	
Los Estados miembros presentan a la Comisión:	
Un proyecto de <b>Marco Comunitario de Apoyo (MCA)</b>	Un proyecto de <b>Documento Único de Programación (DOCUP)</b>
Los Estados miembros negocian los MCA con la Comisión	
	Los Estados miembros negocian los DOCUP con la Comisión
El MCA debe acompañarse de un Programa Operativo	
Decisión de la Comisión sobre los MCA y PO y los DOCUP	
El Comité del FSE emite un informe sobre el MCA, PO y DOCUP (no vinculante)	
La Comisión emite un informe definitivo en los 5 meses siguientes tras la presentación de los PD/DOCUP	
En los 3 meses siguientes a la aprobación del MCA, PO y DOCUP por la Comisión, los Estados miembros informan a la Comisión de sus complementos de programa	
Las autoridades de gestión informan a los promotores de proyectos potenciales	
Los proyectos son seleccionados, aprobados y controlados por la autoridad de gestión	



09/01/01  
version 22

## EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS DG



Cuadro IV.b: Estructura de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales (tras la última remodelación de septiembre de 1999).  
Fuente: Base de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales. Comisión Europea.

introducida en los Reglamentos del 99 que pretende “premiar” a los programas que presenten una mejor evolución.

## **b) Publicidad de las intervenciones del FSE**

Los Estados miembros son los encargados de garantizar la publicidad de los planes. En este sentido, corresponde a la autoridad de gestión la responsabilidad de asegurar la publicidad de cada intervención. Las medidas previstas deben precisarse en el complemento del programa. La información debe transmitirse a las organizaciones profesionales, a los interlocutores económicos y sociales, a los organismos de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como a las organizaciones no gubernamentales y, en general, a la opinión pública.

Los Estados miembros deben informar anualmente a la Comisión de las medidas adoptadas para efectuar la publicidad de las intervenciones. La Comisión, por su parte, realiza actividades de intercambio de experiencias e información destinada a los interlocutores, a los beneficiarios finales de las intervenciones y al público<sup>597</sup>.

## **CAPÍTULO QUINTO. GALICIA EN EUROPA**

El estudio del Fondo Social Europeo en la Comunidad Autónoma de Galicia exige un análisis previo en tres niveles diferentes.

En primer lugar, realizamos un acercamiento al contexto socioeconómico gallego. Comenzamos con una breve referencia a las características de la población, para dar paso al estudio de la situación del mercado de trabajo gallego, análisis necesario en la medida en que el Fondo Social Europeo dirige sus acciones a la

---

<sup>597</sup>Para un conocimiento profundo de la política de información de la Unión Europea véase el estudio de M. A. MARTÍN DÍEZ, *La estructura de la comunicación en Europa: las organizaciones internacionales*, Universidad Europea-CES, Madrid, 1998, pp. 62-80.

formación y empleo. La estructura por sectores económicos va a determinar un mercado laboral complejo con la presencia, como veremos, de una serie de peculiaridades que encuentran precisamente su explicación en el contexto socioeconómico gallego.

En segundo lugar, analizamos la incorporación de la región gallega al marco comunitario y las expectativas que esto suponía. El Tratado de Adhesión de España a la CEE prevé el acceso a los recursos de los Fondos Estructurales. Galicia pasa a integrarse, de acuerdo con la reglamentación prevista, entre las llamadas regiones “superprioritarias”.

Finalmente, y en la medida en que el Fondo Social Europeo dirige sus esfuerzos a la cohesión económica y social, es necesario situar a Galicia en el contexto de la Europa de las regiones. La integración de España en la Comunidad implicó para Galicia la incorporación en los puestos más bajos de una desnivelada Europa, donde a pesar de la profundización de la política regional y los esfuerzos de los Fondos Estructurales todavía persisten las disparidades regionales.

En el presente capítulo pretendemos, por tanto, realizar un marco descriptivo de la integración de Galicia en la Unión Europea, en el que vamos a situar el estudio más aplicado que analizamos posteriormente y que profundiza en el análisis de las actuaciones específicas del Fondo Social en la Comunidad Autónoma Gallega.

## **I. Galicia en la Comunidad Europea: una partida difícil**

Galicia la llamada *esquina verde* del noroeste de Europa, la tierra de los “mil ríos” que abarca desde las reposadas playas de las rías bajas a los valles contorneados del interior y las altas rías de su costa norte. Galicia se integra en Europa no sólo por ser parte de su territorio y de su tradición cultural sino por su contribución a la historia europea<sup>598</sup>. En los comienzos del proceso de construcción europea en los

---

<sup>598</sup>Roma, Aquisgán y Santiago de Compostela fueron los tres focos principales en el surgimiento de una inicial conciencia europea. Véase R. PIÑEIRO, “Europa, vista desde Galicia”, en C. E. DÍAZ

años cincuenta aparecieron en Galicia posicionamientos que veían en la integración una liberación de la dictadura franquista. Gallegos como Ramón Piñeiro o los pensadores de la *generación Galaxia* muestran una inclinación europeísta que se manifiesta bajo la presión del asilamiento político-cultural de la dictadura<sup>599</sup>.

La incorporación de Galicia a la Comunidad se realiza en el marco obligado del protagonismo estatal que tiene lugar en enero de 1986. La fecha de la adhesión de España y Portugal coincide en el tiempo con una nueva etapa de la política regional comunitaria tras la entrada en vigor en 1987 del Acta Única Europea y la consagración del principio de cohesión económica y social que es el marco de referencia de la primera gran reforma de los Fondos Estructurales. Galicia partía de una situación de claro retraso no sólo con respecto a la media de desarrollo económico europeo, sino también comparativamente con ciertas regiones españolas. La entrada de España en la Comunidad iba a suponer por tanto un reto que obligaba a redefinir el marco socioeconómico de esta región.

### **a) Contexto socioeconómico y demográfico**

Galicia es, en terminología comunitaria, una región NUTS 2, que junto con Asturias y Cantabria forma parte de la *región Noroeste* (NUTS 1) y que comprende cuatro regiones NUTS 3, que se corresponden con la división administrativa en provincias: La Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra. Geográficamente se sitúa en la periferia sudoccidental de una Europa que se extiende hacia el oriente, ocupando un 0,9% de su territorio. Es fronteriza al Sur con Portugal y limita al Este con otras dos regiones objetivo número 1, Asturias y Castilla-León. Su población representa el

---

LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Poniente, Madrid, 1984, pp. 57-66

<sup>599</sup>El historiador y filósofo Carlos Fernández desde esta perspectiva, analiza la función metafórica de la *saudade* en el contexto de mostrar la singularidad y la europeidad de Galicia. Véase en C. FERNÁNDEZ, *O vento do espírito (De Vicente Risco a Ramón Piñeiro)*, Galaxia, Vigo, 2000.

0,8% de los habitantes (2,7 millones<sup>600</sup>) de la Europa de los Quince y el 7% del total de la población española.

El conocimiento de las características de la población es indispensable en un análisis de la situación del mercado laboral y de su incidencia en los distintos sectores económicos. Numerosos investigadores sociales se han ocupado de examinar las características socioeconómicas y demográficas de la sociedad gallega. Los aspectos comunes que encontramos en estos estudios son la ruralidad de Galicia y el predominio de una población que reside de forma dispersa en asentamientos con menos de 1.000 habitantes. Así como la convivencia de una Galicia Occidental (A Coruña y Pontevedra) densamente poblada, más desarrollada, urbana e industrial y una Galicia Oriental (Ourense y Lugo), la interior, menos desarrollada y poblada, y más afectada por la salida migratoria<sup>601</sup>.

La Comunidad Autónoma Gallega presenta una forma peculiar de asentamiento de la población que va a condicionar sus relaciones económicas y sociales. En este sentido, podemos aplicar las palabras de Bordieu cuando nos dice que “la distancia de los agricultores a los bienes de la *cultura legítima* no sería tan inmensa si, a la distancia propiamente cultural correlativa a su escaso capital cultural, no viniera a añadirse el alejamiento geográfico resultante de la dispersión en el espacio que caracteriza a esta clase”<sup>602</sup>. En Galicia existen 30.190 entidades singulares de población<sup>603</sup>, lo que supone el 50 por cien de las existentes en España. La evidencia de las cifras es reflejo de la alta densidad y la considerable dispersión de la población: El 70 por ciento de la misma vive en entidades de menos de 2.000 habitantes y la mayoría de los ayuntamientos (55,8%) son municipios de menos de 5.000 habitantes. Esta es la razón de que Galicia siga presentándose como una región eminentemente rural, aunque las tendencias actuales se dirigen a una mayor

---

<sup>600</sup>Según cifras de la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 1999 la población total gallega es de 2.722.637 sobre 39.908.086 millones de españoles.

<sup>601</sup>C. FERRÁS SEXTO, *Cambio rural na Europa Atlántica, Os casos de Irlanda e Galicia (1970-1990)*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1996, pp. 90-119.

<sup>602</sup>Bordieu evoca la metáfora de la “escala social” situando un espacio de tres dimensiones fundamentales. El capital económico, el capital cultural, y también el capital social. Véase a P. BORDIEU, *op. cit.*, 1998, pp 113-122.

<sup>603</sup>Cifras tomadas de COMISIÓN EUROPEA, *Galicia na Unión Europea*, Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, 1999a, pp. 5.

concentración de la población. Exponente de esta singularidad es también la dualidad demográfica, el 74 por cien de la población se concentra en las provincias de A Coruña y Pontevedra con una densidad media cuatro veces superior a la de las provincias Ourense y Lugo. La mayor parte de la población reside en las zonas próximas a la costa, mientras que el interior registra un proceso de despoblamiento. La tipología descrita condiciona una doble sociedad con sus problemas específicos: una Galicia litoral y una Galicia interior. Y al mismo tiempo un espacio urbano y otro rural, que se manifiesta en una sociedad campesina localizada en el medio rural y una sociedad industrial instalada en el medio urbano. Utilizando las palabras de X. M. Beiras "*son dúas realidades humás ben diferenciadas as que integran o conxunto*"<sup>604</sup>. Si bien, en los últimos años, se produce un crecimiento de la comunidad urbana en detrimento de la rural, debido fundamentalmente a las migraciones internas más notables en las grandes ciudades.

Un factor que profundiza los efectos de la dispersión de la población se deriva de características geográficas de Galicia. Aislada al Norte y al Oeste por la llamada *Costa da Morte*, se creía que allí se acababa el mundo y que el Atlántico era «la tumba del sol». Al Sur cerrada, hasta hace muy poco por la frontera portuguesa, el país de “más allá del Miño”. Tan lejos durante tanto tiempo. Tan cerca en costumbres, en historia, en lengua y ahora en espacio sin fronteras. Al Este se encuentra con un durísimo cerco de montañas y otro río, el Eo, que marca límites con Asturias.

Esta situación ha sido un influyente elemento negativo para el desarrollo de una región que ha contado hasta muy poco con una red de comunicaciones internas y hacia el exterior muy deficitaria, provocando graves problemas de accesibilidad y articulación territorial interna<sup>605</sup>. Galicia se ha caracterizado en este sentido por la insuficiencia de los instrumentos básicos de conexión (carreteras, ferrocarril, telecomunicaciones) que suponen un primer y notable obstáculo a la competitividad

---

<sup>604</sup>X. M. BEIRAS, *O atraso económico da Galiza*, Laivento, Santiago de Compostela, 1995

<sup>605</sup>Véase E. PIS SÁNCHEZ y M. POUSA HERNÁNDEZ, “El impacto de la construcción de la A-9 sobre el empleo y el valor añadido a la economía gallega”, en E. PÉREZ TOURIÑO (dtor.), *Infraestructuras y desarrollo regional: Efectos económicos de la Autopista del Atlántico*, Civitas, 1997, pp. 121-134.

de su aparato productivo<sup>606</sup>. No será hasta comienzos de los años noventa, cuando con el objetivo de corregir la deficiente infraestructura viaria se aprueba el Plan de Carreteras de Galicia con una vigencia de diez años (1991-2001). Este Plan supuso un incremento de 1.500 km. de carreteras y quintuplica el número de km. de vías de alta capacidad<sup>607</sup>. A la urgente necesidad de modernizar los distintos medios de transporte no ha sido ajena la Unión Europea<sup>608</sup>, precisamente la posibilidad de obtener fondos europeos ha sido una clara oportunidad para el financiamiento de estas obras. Entre otras actuaciones destaca la realización de las conexiones con la meseta, *Autovía das Rías Baixas* (acceso sur, aproximadamente 300 Km que unen Porriño con Benavente)<sup>609</sup>, *Autovía do Noroeste* (acceso norte a Galicia, 329 Km entre Benavente y A Coruña) o el *Eje Atlántico* (la A9, Ferrol-frontera portuguesa-Lisboa) financiadas por el Fondo de Cohesión y por el FEDER.

Desde el punto de vista estructural, fruto de los rasgos señalados, Galicia se configura como una sociedad de carácter marcadamente rural con una situación geoespacial de periferia, tanto respecto de España como de Europa, aunque esta realidad se ha utilizado en exceso como excusa y justificación del freno a la modernización de las actividades productivas.

La población gallega viene marcada por un envejecimiento generalizado debido al descenso de las tasas de natalidad y consecuencia también del fenómeno de la emigración. Los demógrafos denominan envejecimiento “por la base” al retroceso de la fecundidad y de la natalidad que provoca un aumento indirecto del porcentaje de personas mayores de 65. Esta ha sido una característica de las sociedades desarrolladas, afectando a todos los países comunitarios. Proceso iniciado

---

<sup>606</sup>Véase en JUAN R. QUINTAS, *op. cit.*, 1993, pp. 246.

<sup>607</sup>Véase en XUNTA DE GALICIA, *Galicia 2001*, Xunta de Galicia, Santiago, 2000, pp. 296.

<sup>608</sup>Véanse ejemplos de los diferentes proyectos de transporte subvencionados por la Unión Europea (FEDER y Fondo de Cohesión) en COMISIÓN EUROPEA, *Luz verde para Europa. Los proyectos de transportes financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001a.

<sup>609</sup>Sobre un presupuesto total de 856 millones de euros la contribución comunitaria fue de 728 millones de euros, véase en COMISIÓN EUROPEA, *Las políticas estructurales y los territorios de Europa. La montaña*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000c, pp. 22.

por los países del norte, afectó de una manera más intensa a países como Italia o España, con la particularidad de que en los países nórdicos se aplican desde hace años políticas de promoción de la natalidad y que son receptores netos de inmigrantes. Por el contrario, en Galicia no se da ninguno de estos fenómenos. Galicia no sólo mantiene índices de natalidad más bajos que el resto de la Comunidad, sino que representa hoy los valores más bajos del mundo<sup>610</sup>. La baja natalidad, que se ha convertido en palabras de Manuel Fraga en un “fenómeno patológico”<sup>611</sup>, encuentra una clara conexión con las altas cifras de paro que, como veremos, afectan cada vez más a las mujeres y a los jóvenes.

Finalmente, la emigración es otro de los elementos a destacar en la crisis demográfica gallega. Galicia se sitúa históricamente como una región emisora, tanto de emigración hacia el extranjero como hacia el propio territorio nacional. La principal corriente migratoria tiene lugar desde los años sesenta hasta mediados de los setenta, período durante el cual el flujo migratorio al exterior, mucho mayor que el de otras regiones españolas, alcanzó cifras superiores a 30 mil personas al año<sup>612</sup>. Galicia estuvo aportando entre el 20 y el 25 por cien de la emigración a Europa<sup>613</sup>, situación que provocó una importante salida de activos fuera de Galicia. Posteriormente, la crisis económica de los países a los que se dirigían los emigrantes frenó el proceso migratorio y se produce una aceleración de los retornos que se mantiene hasta el momento actual. A partir de la década de los noventa la

---

<sup>610</sup>Véase Xunta de Galicia, *A poboación de Galicia, A crise demográfica e o seu impacto territorial*, Xunta de Galicia, 1994, pp. 11-24.

<sup>611</sup>El Presidente de la Xunta de Galicia califica el fenómeno de natalidad decreciente como “una terrible plaga entre nosotros”. Véase en M. FRAGA IRIBARNE, “Camino y meta de la Galicia del año 2000”, en M. FRAGA IRIBARNE et. al., *La Galicia del año 2000*, Veintiuno, Madrid, pp. 23.

<sup>612</sup>La emigración al extranjero que alcanzó cifras superiores de 20 y 30 mil personas por año en la década de los sesenta y principios de los años setenta (lo que suponía el 60% del total de las emigraciones) se redujo a poco más de 100 personas por año a partir de 1989. Véase en XUNTA DE GALICIA, *Movements migratorios de Galicia. Series estadísticas 1962-1991*, Xunta de Galicia, Santiago, 1993.

<sup>613</sup>Véase J. G. SEQUEIROS TIZÓN, “Galicia en el gran mercado interior europeo”, en *Papeles de economía española*, 1993, pp. 17-24.



emigración al extranjero se reduce a porcentajes insignificantes, representado en el año 1991 el 0,5 por cien del total<sup>614</sup>.

Esta pasada corriente migratoria hacia el extranjero, que ha implicado importantes pérdidas de población, ha sido acompañada de una tendencia hacia una emigración interior consistente en el traslado de la población de la zona del campo a la ciudad, que ha repercutido en un crecimiento de los 7 ayuntamientos más importantes de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Vigo, Santiago y Ferrol), así como 28 de los 313 municipios gallegos que han visto aumentar su población a costa del descenso de los ayuntamientos más pequeños.

## **b) Estructura por sectores y situación del mercado de trabajo**

Las peculiaridades de la sociedad gallega marcada por el aislamiento, la dispersión, el envejecimiento y la emigración van a condicionar un complejo y característico mercado laboral. En este apartado no pretendemos realizar un análisis económico del funcionamiento del mercado de trabajo en Galicia, sino que la finalidad es presentar brevemente un estudio descriptivo de los principales factores que constituyen su estructura para poder valorar posteriormente en este contexto las ayudas del Fondo Social Europeo.

### **b.1. La importancia histórica del sector primario**

La estructura por sectores económicos en Galicia se caracteriza por la importancia que ha tenido durante años el sector primario. Tradicionalmente el sector primario ha jugado un papel fundamental en la economía gallega, presentando a lo largo del siglo XX una escasa capacidad para generar empleo fuera de la agricultura. Galicia es una región eminentemente agraria, especializada en los llamados “productos continentales” (leche, carne...) que resultarán afectados por la incorporación a la

---

<sup>614</sup>Pasando a corresponder casi el 70% a la emigración interior en Galicia y el 29,5% a la emigración al resto del territorio nacional. Véase en XUNTA DE GALICIA, *op. cit.*, 1993, pp. 2.

Comunidad<sup>615</sup> y la reforma de la Política Agrícola Común. Un aspecto característico de este sector es su elevado minifundismo y parcelación que han sido importantes limitadores de la modernización. Las explotaciones están orientadas hacia el autoconsumo y no hacia el mercado, lo que supone que la mayor parte de los empleos correspondan a pequeños agricultores autónomos que perciben una renta muy baja. La Comisión sitúa a Galicia, junto a la región Centro en Portugal y las regiones italianas de Valle d'Aosta, Abruzzi, Basilicata y Molise, en el llamado *modelo de marginalización*, caracterizado “por unas estructuras de producción cada vez más inestables y precarias que, si no son capaces de adaptarse, desaparecerán tarde o temprano”<sup>616</sup>, tomando como indicador de la precariedad las características de las explotaciones agrícolas.

La escasa industrialización de la región gallega implica que el número de empleos no agrarios por cada mil habitantes ha sido en Galicia inferior al del conjunto de España y muy inferior al europeo. Esta situación se ha ido modificando en los últimos tiempos con el paso hacia una economía más industrial y prioritariamente más terciarizada, aunque continúa manteniendo una importante presencia a pesar del fuerte descenso de la ocupación en el sector que ha pasado del 42% en 1986 al 18% en el año 2000 (cuadros V.a, V.a.1 y V.a.2).

La evolución se ha producido con un saldo negativo con respecto al empleo, puesto que durante las dos últimas décadas en Galicia se ha destruido más empleo del que se ha creado y la desaparición de empleos en el sector primario no ha sido absorbida por el resto de los sectores<sup>617</sup>.

Las peculiaridades de la estructura del mercado laboral gallego se van a reflejar en la diferente evolución de sus tasas de actividad y paro con respecto a la media nacional. El sector agrario gallego presenta un fuerte desequilibrio caracterizado por el elevado grado de ocupación de activos y la escasa relevancia económica (5,4% del PIB de la Comunidad en 1990) que sitúan a Galicia entre las comunidades menos desarrolladas<sup>618</sup>. Esta situación se agrava en una perspectiva

---

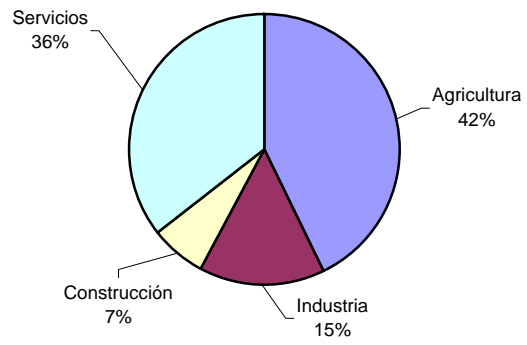
<sup>615</sup>Véase F. GONZÁLEZ LAXE, “La adhesión a la CEE. Consideraciones sobre el sector primario y la economía rural gallega”, en *Cuadernos Galicia-CEE*, n. 1, junio, 1986, pp. 119-137.

<sup>616</sup>La Comisión en su *Segundo informe sobre la cohesión económica y social* de 2001, expresa las dimensiones económicas en unidades de dimensión europea (UDE) que corresponden a un margen bruto estándar de 1.200 euros. El margen bruto es la diferencia entre la producción agraria bruta y los costes correspondientes a la producción. La red de información contable agraria considera que son “muy pequeñas” las explotaciones de menos de 4 UDE. Véase en COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, 2001, pp. 85-88.

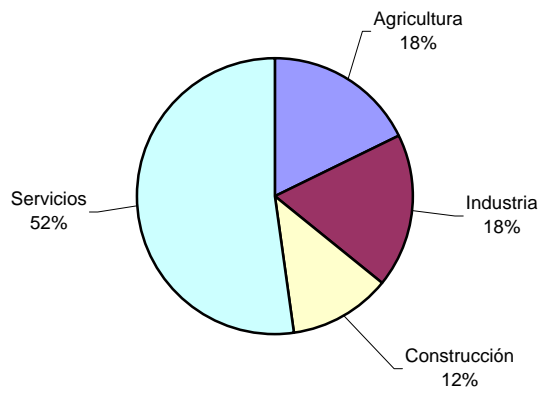
<sup>617</sup>J. C. COLLADO et al., *Evolución comparada del empleo gallego*, IEE-Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 1998, pp. 49.

<sup>618</sup>Como explica M del Carmen Guisán en su análisis sobre el empleo en Galicia “cuando la economía gallega crece a un ritmo importante se produce un incremento del número de empleos no agrarios y un descenso de empleos agrarios, debido a que el aumento del empleo en otros sectores

**Cuadro V.a.1: Ocupados por sectores en Galicia. 1986**



**Cuadro V.a.2: Ocupados por sectores en Galicia. 2000**



comparativa. Las tasas de empleo en el sector primario gallego se encuentran tradicionalmente muy alejadas de la media española y comunitaria. De aquí la radical importancia que va a tener para el país gallego el proceso de desagrarización de las últimas décadas. Proceso, que por otro lado, va a conllevar dos consecuencias importantes que son, en un primer momento, la emigración gallega y, en uno posterior, el paro.

Junto a la agricultura, el subsector pesquero ocupa un lugar relevante, no tanto por el valor añadido que genera directamente, sino por el número de personas que se dedican a dicha actividad y por la influencia indirecta que representa sobre el sector industrial, principalmente sobre las industrias conservera y naval. Galicia cuenta con más de 80 puertos y más mil kilómetros de costa que han originado una gran tradición marinera con una importante población tradicionalmente especializada en esta actividad<sup>619</sup>. El sector pesquero ha experimentado un deterioro a lo largo de los últimos años, crisis que ya venía atravesando desde finales de la década de los setenta, debido a toda una serie de factores como el aumento del precio de los carburantes, envejecimiento de la flota dedicada a la pesca artesanal (que suponía el 75% del total) e inadecuadas políticas de pesca. La adhesión de España a la Comunidad, que se contempló como una posible solución a parte de los problemas pesqueros, no respondió a las aspiraciones y necesidades del sector. La difícil situación obligó a una profunda reestructuración con el objeto de superar sus deficiencias. La actividad pesquera muy diversificada pasa a depender en gran medida de los acuerdos internacionales suscritos por la Unión Europea. A esto se añade las reformas parciales introducidas por la PAC, que influye también en el empeoramiento de los subsectores de leche y carne, lo que llevó a una profunda movilización de ganaderos<sup>620</sup>.

En segundo lugar, el sector industrial gallego presenta importantes limitaciones. En Galicia el proceso de industrialización se produce de forma tardía e incompleta. Uno de los sesgos históricos que ha condicionado el desarrollo socioeconómico de Galicia es precisamente la inexistencia de una burguesía propiamente gallega. El empresariado gallego no ha jugado un papel importante hasta épocas muy recientes e incluso en la actualidad no ha conseguido el desarrollo que se observa en otras Comunidades. Esta situación está condicionada por la situación geográfica de la región, su posicionamiento alejado de los centros de consumo y de producción se combina además con la baja

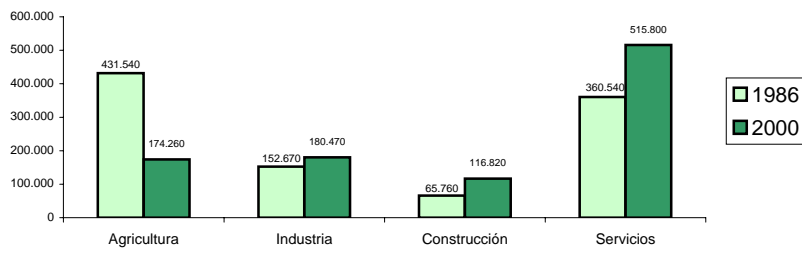
---

*productivos facilita el trasvase del exceso de población ocupada en el sector agrícola a otras actividades*". M. C. GUIÁN, *Galicia 2000. Industria y Empleo*, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1990, pp. 13.

<sup>619</sup>La flota gallega estaba compuesta en 1995 por casi 9.000 unidades, de las que 8.400 practicaban la pesca costera, 400 la pesca en aguas comunitarias no nacionales y unas 300 faenaban en aguas internacionales. Véase en COMISIÓN EUROPEA, *Galicia en la Unión Europea*, Comisión Europea Representación en España, Madrid, 1995b, pp.17.

<sup>620</sup>J. R. QUINTAS, "El discurrir económico de Galicia en el comienzo de los años noventa", en *Papeles de Economía española*, n.º 51, 1992, pp. 276-298.

**Cuadro V.a: Ocupados por sectores en Galicia en los años 1986 y 2000**



calidad de las vías de comunicación, que como ya hemos visto, hasta hace muy poco la configuraban. La aparición de algunas circunstancias de carácter externo, como la crisis internacional en los sectores en los que se especializó la economía gallega (construcción naval, automóvil, pesca, industria agroalimentaria, textil) profundizará en la situación desventajosa.

Por otro lado, el sector industrial se caracteriza por los desequilibrios territoriales ya analizados costa-interior. La industria se concentra principalmente en los ejes costeros la Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra. La actividad productiva se especializa en tres ramas: “productos metálicos y maquinaria”, “productos alimenticios, bebidas y tabacos” y “maderas y muebles”. Se trata, en general, de pequeñas empresas de carácter familiar que trabajan con productos naturales de la región, con escasa adecuación a las nuevas tecnologías y poco innovadoras. El nivel de industrialización de Galicia, a pesar de haberse triplicado en el período 1965-89, continúa así mostrándose como deficiente en comparación con el correspondiente al de los países de la Unión.

Finalmente, el sector servicios se ha caracterizado por su crecimiento en el sistema productivo. En Galicia este proceso ha sido más lento que en el conjunto de la media nacional y a pesar de ser un sector que ha venido desarrollándose en los últimos años, presenta en comparación con los países europeos, un nivel menor de actividad y empleo, en relación con su población, y una débil presencia de actividades del sector terciario avanzado. Las potencialidades de este sector se incrementan en la medida en que se mejoren las infraestructuras viarias que no han favorecido la articulación del mercado interno.

## **b.2. Características y peculiaridades del mercado laboral**

La estructura por sectores económicos va a determinar un mercado laboral complejo, que presenta algunos rasgos específicos en relación al mercado laboral nacional. La primera singularidad está referida a las tasas de paro y actividad. En Galicia las cifras de paro se situaban, hasta hace muy poco, por debajo de la media española y la tasa de actividad se posicionaba por encima de la media española.

La valoración de estos datos encuentra su explicación en el marco socioeconómico que peculiariza la estructura de la Comunidad Gallega. Para analizar este contexto vamos a utilizar los indicadores de la tasa de actividad y la tasa de empleo. Entendemos por *tasa de actividad*, el porcentaje de población activa (ocupados+desempleados) respecto de la población potencialmente activa (activos+inactivos entre los 16-64 años) y por *tasa de paro* el porcentaje de desempleados o parados respecto a la población activa. De tal manera que la tasa de paro no considera el grupo de población inactiva. En este apartado se utilizan, por tanto, los dos indicadores, en la medida en que este último refleja una realidad diferente que tiene en cuenta también a las personas que no acceden al mercado de trabajo, los llamados *desanimados*.

Los efectos de la crisis económica se apreciaron con cierto retraso en Galicia<sup>621</sup>. El número de parados en Galicia se incrementa a partir de 1977, alcanzando sus cifras más altas en 1986. Es entonces, a partir de mediados de los años ochenta, cuando se produce una expansión de la economía gallega que se explica en el marco del contexto no sólo nacional, asentamiento de la democracia española e integración de España en la CEE, sino internacional motivado por los efectos de la crisis de 1973. La llamada *crisis del petróleo* deja sus efectos en Galicia a partir de 1979 y hasta 1986 (150.000 parados) fecha a partir de la cual, se produce una disminución de los precios del petróleo que beneficiará a la recuperación de la economía (véase cuadro V.b).

La particularidad de la evolución de las cifras de paro en Galicia exige un análisis contrastado más allá de las frías cifras. Mientras en España el paro estimado en 1985 representaba el 21,6% de la población activa, en la misma fecha en Galicia era sólo del 12,8%. Porcentajes que si bien por sí solos explican muy poco la realidad económica y social gallega, encuentran, como afirma J. J. Ares, en el sector primario “el principal elemento distorsionador de estos datos”<sup>622</sup>. Precisamente, la crisis industrial afecta a Galicia en las provincias donde se encontraban las mayores concentraciones industriales<sup>623</sup> (el eje Coruña-Ferrol-Pontevedra-Vigo) debido a que la agricultura absorberá los excedentes a través de un elevado subempleo. Ejemplo de ello es que en el año 1985 la tasa de paro en las provincias eminentemente agrícolas (Ourense y Lugo) era justamente la mitad que en las dos más industrializadas (A Coruña y Pontevedra).

La otra característica peculiar del mercado laboral gallego, gira en torno a la evolución de su población activa. Una característica básica del mercado de trabajo en Galicia ha sido la mayor tasa de actividad en relación con el conjunto nacional, aunque a partir de 1995 ha sufrido un descenso que la ha situado desde entonces por debajo de las tasas medias a nivel nacional (cuadro V.c). La población activa en Galicia crece globalmente hasta el año 1979, pero por los efectos de la crisis desciende de una manera considerable la tasa de actividad global. Pasando del 59,06% en 1977 al 55,09% en 1985. En este año se reduce el número de empleos absolutos debido al intenso proceso de destrucción del sector primario que no fue compensado por los aumentos en el resto de los sectores. Desde entonces hemos asistido a una paulatina reducción del nivel de empleo. La caída que se produce a partir de

---

<sup>621</sup>Véase J. VILLAYERDE, *Diferencias regionales en España y Unión Monetaria Europea*, Madrid, 1999, pp. 56.

<sup>622</sup>Véase estudio sobre los comportamientos de la renta y el empleo Galicia en J. J. ARES FERNÁNDEZ, “Trazos básicos da economía galega”, en *Cuadernos Galicia-CEE*, n. 1, junio, 1986, pp. 117.

<sup>623</sup>El profesor Alberto Meixido se afirma en esta opinión de que las cifras agregadas de paro no reflejaban entonces adecuadamente el impacto de la crisis sobre la economía gallega. Para ello pone el ejemplo del análisis del número de expedientes de regulación de empleo, de tal manera que entre 1977 y 1981 en España se multiplica por tres y en Galicia lo hace por cinco. Véase en A. MEIXIDE VECINO, “El problema del empleo en Galicia ante la integración en la CEE: Algunas consideraciones”, en L. CARAMÉS VIÉITEZ (Coord.), *Galicia ante el Mercado Común*, Velograf, A Coruña, 1985, pp. 296.



1995 se justifica por el incremento que experimenta el grupo de desanimados y subempleados en el sector agrario. En la actualidad, la tasa de población activa (49,7 %) es ligeramente inferior a la media española (51,3 %).

La explicación de las altas tasas de actividad en Galicia se encuentra en el peso de los activos agrarios de más de 65 años y la importancia del trabajo femenino, que principalmente han estado integrados dentro del sector primario. Por tanto, aunque sus tasas de actividad se aproximaban entonces, por encima de las restantes Comunidades Autónomas, a los valores europeos, ello era más el reflejo de una estructura poblacional diferente, como ya hemos visto, y de la concentración de la mayor parte de la mano de obra femenina en el sector primario.

Un aspecto especialmente relevante del mercado de trabajo gallego son las altas tasas de actividad femenina, que en el pasado han llegado a representar más de quince puntos de diferencia a favor de Galicia. Históricamente, la sociedad gallega se caracterizó por sus altos porcentajes de población activa femenina. En 1985 la media en España era del 27,62%, mientras que en Galicia suponía un 41,47%, la tasa de actividad masculina era similar a la del resto de España. De nuevo, estos datos encuentran su verdadera dimensión al constatarse que los factores responsables de este comportamiento diferenciado se encuentran en la elevada tasa de feminización del empleo agrario unido al peso de este sector en el mercado de trabajo gallego. Ello se traduce en que la población activa masculina se redujo desde 1977 al 2000 en 16 puntos, mientras que la femenina, mucho más afectada por la fuerte reducción del sector primario, apenas se ha modificado en 4 puntos (ver cuadro V.c).

En conclusión, la constatación de la estructura del mercado laboral tiene una vital importancia en el hecho de que las acciones cofinanciadas por el FSE se dirigen principalmente a los colectivos con más dificultades de incorporación al mercado de trabajo: jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración. Las tasas de paro en la Comunidad gallega, históricamente más reducidas que en el conjunto de las regiones españolas, sin embargo, comienzan a incrementarse a partir de 1995 en una trayectoria ascendente que lo resitúan en 1999 por encima de la media española (16,1%) y lo alejan claramente de la tasa media de paro de la UE (9,2 %) y presenta además una gran incidencia de desempleo juvenil (30,4%). Respecto a la situación del desempleo femenino ha sido todavía más claramente desfavorable en los últimos años, esta situación ha estado influida en gran medida por la fuerte reducción de la población ocupada femenina en el sector agrícola que no ha sido compensada por la creación de empleos en el sector servicios. El número de parados varones se ha reducido en el periodo 1994-98 pasando de representar el 50% de la población desempleada a representar en 1998 tan sólo un 43,79%. Reducción que sin embargo, no ha afectado en la misma medida a la población femenina, que ha crecido ligeramente, representando un 56,21% de la población desempleada total.

Cuadro V.b: Parados España Galicia. Total y tasas.

Cuadro V.b: Parados España Galicia. Total y tasas.							
E s p a ña		1977	1980	1985	1990	1995	2000
	Parados	675.960	1.487.800	2.938.530	2.441.170	3.583.530	2.370.390
	Parados varones	468.520	1.003.390	1.907.050	1.116.090	1.753.870	980.660
	Parados mujeres	207.440	484.410	1.031.480	1.275.080	1.829.670	1.389.730
	Tasa Paro	5.87	11,40	21,64	16,25	22,93	14,07
	Tasa paro varones	5.05	10.83	20.16	11.97	18.18	9.74
	Tasa paro mujeres	5.54	15.97	25.03	24.16	30.59	20.51
	Tasa paro < 25	12.47	28.39	47.89	32.28	42.52	26.12
	G a l i c i a	Parados	22.640	54.640	153.670	143.290	196.050
Parados varones		15.000	34.640	100.160	72.320	93.007	69.602
Parados mujeres		7.640	20.000	53.510	70.970	103.043	101.758
Tasa Paro		1.87	4,78	12,81	12,03	17,60	14,72
Tasa paro varones		2.07	4.92	13.86	10.34	14.41	10.44
Tasa paro mujeres		1.56	4.56	11.22	14.53	21.99	20.21
Tasa paro < 25		6.66	16.76	34.09	26.31	36.08	28.88

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA.

Cuadro V. c: POBLACIÓN ACTIVA Y TASAS DE ACTIVIDAD (GALICIA-ESPAÑA)							
E s p a ña		1977	1980	1985	1990	1995	2000
	Población activa	13.004.290	13.044.910	13.579.630	15.019.940	15.625.410	16.844.130
	Tasa de actividad	50,55	48,77	47,50	49,36	49,01	51,30
	Tasa activos varones	75,35	72,16	68,71	66,69	62,74	63,77
	Tasa activos mujeres	27,85	27,19	27,80	33,35	36,23	39,75
G a l i c i a	Población activa	1.209.920	1.142.110	2.229.330	1.170.100	1.114.120	1.157.960
	Tasa de actividad	59,06	54,85	55,09	51,84	48,62	49,77
	Tasa activos varones	76,13	72,70	70,36	65,36	59,67	60,32
	Tasa activos mujeres	44,31	39,21	41,47	39,66	38,91	40,22

Fuente: EPA. Elaboración propia.

## II. La integración de España-Galicia y el Fondo Social Europeo

### a) Galicia entre la expectación y la incertidumbre.

La integración de España en la Comunidad se realiza desde la necesidad de volver a plantearse su papel en Europa que encuentra sus raíces ya antes incluso de la Segunda República. Figuras como el gallego Salvador de Madariaga<sup>624</sup> representan el europeísmo español, a través de sus escritos y su presencia personal en la Sociedad de Naciones en los años veinte.

Si a nivel nacional la adhesión de España no fue recibida de manera unánime, de la misma manera, en la región gallega se vive con diferentes actitudes, que desde la expectación oscilaban entre el optimismo ante la integración en un mercado próspero y al mismo tiempo el recelo que suponía su exposición a una creciente competencia exterior<sup>625</sup>. Galicia era en esos momentos, y todavía hoy en cierta medida, una región eminentemente rural, con una estructura de la propiedad tradicionalmente minifundista, unas infraestructuras claramente deficitarias y una serie de problemas específicos, como la pesca o los lácteos, que implicaban una fundada incertidumbre ante el nuevo proceso. Al mismo tiempo, la incorporación de la región al marco comunitario implicaba la posibilidad de beneficiarse de las ayudas financiadas por los Fondos Estructurales, con las expectativas que esto representaba para la expansión y desarrollo de los sectores productivos gallegos<sup>626</sup>.

Por otro lado, esta integración a la Comunidad se realiza paralela al reciente proceso de construcción del Estado Autonómico. Cuando apenas se había iniciado el camino de la descentralización política, el proceso de la integración europea planteaba la incorporación de nuevos matices en el proceso<sup>627</sup>. Se trata de dos polos en tensión, la descentralización y la integración, que se desarrollan entonces con distintas expectativas. En cualquier caso y en palabras de Muñoz Machado “la idea de la adhesión de España a la Comunidad lo que ha traído de modo inmediato -cuando se ha pensado en la relación de las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea-, es el

---

<sup>624</sup>Salvador de Madariaga nace en La Coruña, el 23 de julio de 1886. En 1921 ingresa en la Secretaría de la Sociedad de las Naciones, y, al año siguiente, se encargó en ella de la Dirección del Desarme. Posteriormente catedrático de Literatura Española en la Universidad de Oxford (1928-31), nombrado Embajador de la República española en Washington y en París y miembro superior de la Sociedad de las Naciones.

<sup>625</sup>Véase estudio de la economía gallega en JUAN R. QUINTAS, “Expectativas de Galicia en el largo plazo”, en *Papeles de Economía española*, n.º 55, 1993, pp. 229-256.

<sup>626</sup>En 1982 Sobrino Heredia realiza una evaluación de la repercusión de la Política Regional Comunitaria en Galicia. Véase en J. M. SOBRINO HEREDIA, *La situación regional en las Comunidades Europeas: perspectivas para Galicia*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1982, pp. 93-109.

<sup>627</sup>Véase S. MUÑOZ MACHADO, “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4, mayo-agosto, 1986, pp. 9-76.

recordatorio de la vieja idea de que uno de los poderes sustanciales del Estado, sin el cual ni siquiera la existencia del Estado mismo es imaginable, es el poder exterior”<sup>628</sup>.

Fernando González Laxe<sup>629</sup>, presidente de la Xunta de Galicia de 1987 a 1990, apuesta por la integración española en la CEE como el marco necesario en el que la economía gallega debía desarrollarse desde el reto que suponía su posición de retraso. Las posturas políticas barajadas entonces se posicionaban con diferentes matices<sup>630</sup>, desde la apuesta mayoritaria hasta el rechazo más tajante. Entre las posiciones más proeuropeístas estaban entonces las representadas por el *Partido Socialista Obrero Galego*, la *Unión de Centro Democrático*, *Alianza Popular* y el *Partido Comunista Galego*. Si bien, este último, que ya en el VIII Congreso del Partido celebrado en 1972 ratifica la necesidad de la adhesión, votará a favor del tratado de Adhesión<sup>631</sup> pero lo hará con un discurso crítico en el Parlamento nacional. Por otro lado, se encontraban los que barajaban la posibilidad no de una adhesión plena, sino una asociación autónoma, siguiendo el ejemplo de Suecia o Noruega, caso del *Partido Socialista Galego (PSG)*<sup>632</sup>; los que no tenían una postura propia como *Coalición Galega (CG)*<sup>633</sup>; o los que se mostraban claramente en contra de la integración, caso de la *Unión do Pobo*

---

<sup>628</sup>Véase S. MUÑOZ MACHADO, “La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea” en A. MORENO JUSTE, *España y el proceso de construcción europea*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 148.

<sup>629</sup>Gerardo Fernández Albor del *PP Galego* será el Presidente de la Xunta entre 1982-1987. En 1987 será sustituido por Fernando González Laxe, catedrático de economía y presidente de la Xunta por el *PsdeG-PSOE* durante tres años (de 28 de septiembre de 1987 a 2 de febrero de 1990). Véase en F. GONZÁLEZ LAXE, 1986, pp. 119-137.

<sup>630</sup>Véase las comunicaciones realizadas en el Ciclo Autonomías e Integración Europea ante la próxima incorporación de España a la Comunidad realizado en 1984, por los diputados del Parlamento Autónomo Anxel Guerreiro del *Partido Comunista Galego*; Claudio López Garrido del *Partido Socialista Galego*; Bautista Alvarez, presidente de la *UPG*. Y José Luis Rodríguez Pardo del *PSOE Galego*; Pablo González Mariña, de *UCD* y Carlos Rodríguez González de *AP* en AA. VV. (1984): “Comunicaciones”, en C. E. DÍAZ LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Poniente, Madrid, pp. 79-109.

<sup>631</sup>Véase la crítica del PCE al Tratado de Adhesión a la CEE en A. MORENO JUSTE, *op. cit.*, 1998, pp. 139.

<sup>632</sup>EL Partido Socialista Galego integrado desde 1982 en el *Bloque Nacionalista Galego (BNG)*, lo abandona en 1983. Un grupo de militantes de este partido optarán por permanecer en el BNG constituyendo el Colectivo Socialista. El PSG se acabará fusionando con la *Esquerda Galega* para formar más tarde *Unidade Galega*.

<sup>633</sup>La fundación de *Coalición Galega* por Gómez Franqueira (Centristas de Ourense) y el *Partido Galeguista* se realiza en el contexto de la operación conocida como “Operación Reformista” que pretendía unir a todo el centro político en España a través de sus respectivas nacionalidades. El pasado mayo de 2001 *Coalición Galega*, *Democracia Galega* y *Progresistas Galegos*, presentan el *Manifiesto doHostal* en el anuncian la fusión de las tres organizaciones políticas y constitución de una “fuerza política galeguista, unitaria e de centro” con vistas a las próximas elecciones de octubre al Parlamento gallego (*O Correo Galego*, 16 de mayo de 2001).

*Galego (UPG)*<sup>634</sup>, que desde posturas nacionalistas veían en el ingreso en la CEE graves perjuicios para la economía gallega, postura que a partir de los años noventa modificarán hacia una aceptación crítica. También las fuerzas sindicales cercanas al nacionalismo como la *Intersindical Nacional de Traballadores Galegos (INTG)* o el *Sindicato Labrego Galego (SLG-CCLL)* rechazaban la integración en Europa.

## **b) El Tratado de Adhesión**

El Tratado de Adhesión a la CEE prevé para España, desde su entrada en vigor, la puesta en práctica de todos los medios y todos los procedimientos previstos por la reglamentación comunitaria y especialmente el recurso a los Fondos Comunitarios. Galicia por tanto, podrá acceder a los diferentes instrumentos financieros de los que dispone la Comunidad. En este sentido, Francisco Fernández Ordóñez -entonces ministro de Asuntos Exteriores- destacaba, entre los beneficios de la incorporación de España a la Comunidad Europea, el nuevo marco para el Estado de las Autonomías y el papel que van a representar los Fondos Estructurales como “mecanismos de compensación interterritorial”<sup>635</sup>.

El FSE se incluye dentro del capítulo en el que se recogen los aspectos relativos a los Asuntos Sociales, que fue, junto con los referidos a Agricultura y Pesca, uno de los que presentó un proceso más laborioso debido a la crítica situación que mostraba el mercado de empleo. En este capítulo de los Asuntos Sociales se recogen: la equiparación e igualdad de trato del colectivo emigrante con los nacionales comunitarios a efectos de empleo, seguridad social y prestaciones familiares; un período transitorio de siete años para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores; y, la posibilidad de acceso, desde el momento de la adhesión, al Fondo Social Europeo<sup>636</sup>.

La negociación del Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea correspondió al Gobierno de la Nación, aunque se entablaron contactos con todas las Comunidades Autónomas, si bien sólo algunas habían establecido en su Estatuto el derecho de ser informadas en la elaboración. Desde la perspectiva gallega, los logros del Acta de Adhesión en relación a la aplicación de la Política social comunitaria vienen condicionados por las propias limitaciones que marca su evolución en el contexto

---

<sup>634</sup>En septiembre de 1982 se celebra en A Coruña la Asamblea Fundacional del Bloque Nacionalista Galego (BNG), aprobándose un programa político y los principios organizativos de la nueva formación. En la misma se integran además de los militantes de la extinta AN-PG, la Unión do Povo Galego (UPG), el Partido Socialista Galego y diversos colectivos de nacionalistas independientes.

<sup>635</sup>Véase discurso de Francisco Fernández Ordóñez, Ministro de Asuntos Exteriores en A. MORENO JUSTE, *op. cit.*, 1998, pp. 143.

<sup>636</sup>Véase el estudio realizado del acuerdo plasmado en el Tratado de Adhesión para Galicia en CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *La adhesión a la Comunidad Europea. Su impacto en Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1986, pp. 54-63.

comunitario. El principal éxito se centra principalmente en la libre circulación de trabajadores y la seguridad social, que fijaron unas condiciones de aplicabilidad que afectaban a un colectivo tan numeroso en Galicia como eran los trabajadores gallegos en países comunitarios y sus familias.

En relación con el Fondo Social, en el Tratado de Adhesión de España a la CEE no figura ninguna norma transitoria. Existían entonces tres posibilidades para la articulación del FSE en los dos nuevos Estados miembros<sup>637</sup>: no modificar la normativa existente, lo que excluía a todo el territorio de los nuevos miembros de la calificación de zona de prioridad absoluta; calificar a todo el territorio nacional como zona superprioritaria, lo que era prácticamente imposible debido a los compromisos de reparto existentes; y, una fórmula intermedia, que consistía en añadir una zona de “nueva prioridad” con requisitos análogos a los de las zonas de prioridad absoluta. Esta tercera posibilidad es la que se llevó a cabo<sup>638</sup>. De tal forma, desde esa misma fecha se aplican en nuestro país las mismas disposiciones comunitarias relativas al Fondo que se aplicaban ya al resto de los países de la Comunidad. De acuerdo a esto, todo el territorio de Portugal y las regiones españolas (Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla) serían tratadas con los mismos principios que las regiones de prioridad absoluta existentes en la Comunidad de *los Diez*, lo que significa que se beneficiarían de todos los aspectos reconocidos para estas regiones.

Galicia pasa a convertirse, por tanto, en región considerada “superprioritaria” en lenguaje comunitario, lo cual le permitirá beneficiarse de la llamada “tasa de intervención mejorada” que se traduce en una atención especial a la hora de recibir ayudas del Fondo (55% del gasto público frente al 50% de otras regiones).

La normativa nacional que regula el funcionamiento del FSE está recogida en dos Reales Decretos<sup>639</sup>, que tienen por finalidad el crear en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la correspondiente Unidad Administrativa encargada de la tramitación de solicitudes de ayuda al Fondo, al tiempo que, para general conocimiento, incorporaba como anexo la normativa comunitaria en relación al mismo. Las relaciones de la Administración española con el FSE<sup>640</sup> se canalizan a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que dejará paso en 1987 a la Unidad Administradora del FSE.

---

<sup>637</sup>Véase J. L. DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, 1986, pp. 81.

<sup>638</sup>Declaración anexa al Acta de Adhesión la Comunidad en la que se comprometía a modificar la Decisión 83/516/CEE.

<sup>639</sup>Real Decreto 2404/1985, de 27 de diciembre, por el que se dictan normas en relación con el FSE y el Real Decreto 180/1985, de 13 de febrero por el que se regula la Unidad Administradora del Fondo de Solidaridad (creado por disposición adicional de la Ley de presupuestos Generales del Estado para 1985, Ley 50/1984, de 30 de diciembre).

<sup>640</sup>Real Decreto 1492/1987, de 25 de noviembre, por el que se regulan las funciones de la Unidad Administradora del FSE y se dictan normas para la tramitación de las ayudas.

En estos momentos las perspectivas de Galicia en relación a la aplicación del Fondo Social Europeo, se encontraban limitadas por la situación del Fondo que, en el contexto socioeconómico de esos años, se encontraba desbordado por las peticiones de los Estados miembros y la escasez del presupuesto. El funcionamiento estructural del mismo como un instrumento independiente, sin los objetivos que se establecerían posteriormente con el Acta Única Europea de consecución de una política de cohesión en coordinación con el resto de los instrumentos estructurales, condicionaba todavía más su eficacia en estos años. Esta situación no era la más óptima para la búsqueda de soluciones de una estructura socio-laboral como la gallega con una serie de graves deficiencias estructurales que difícilmente podrían ser paliadas por el Fondo Social Europeo, que se presentaba en el contexto general con un papel tangencial y secundario<sup>641</sup>.

### **III. La política regional comunitaria: entre el desequilibrio y el desarrollo**

El proceso de integración de España en la Comunidad implica para Galicia la incorporación en una desnivelada Europa de regiones desde una doble perspectiva. Por un lado, el diferente nivel de desarrollo autonómico que caracteriza a los distintos Estados integrantes de la actual Unión Europea, donde conviven Estados en los que los gobiernos regionales son débiles o inexistentes, como es el caso de Irlanda, Grecia o Portugal, y Estados con un elevado nivel de descentralización regional como Alemania, Bélgica o el caso de España. Paralelamente, en el contexto nacional la importancia del desarrollo regional adquiere un nuevo impulso con el desarrollo de la estructura autonómica, consagrada en la Constitución de 1978<sup>642</sup>. El camino hacia la integración europea ha ido acompañado de una tendencia hacia el reconocimiento de la autonomía de los distintos espacios regionales que componen la misma, "los europeos quieren la integración, pero también desean la autonomía regional"<sup>643</sup>. Es en torno a esta idea de una Europa que se une bajo el respeto, la que permite la integración de las distintas regiones españolas en la que se encuentra Galicia. Utilizamos las palabras de César E. Díaz para concluir en la posibilidad real de conjugar estas tendencias cuando nos dice que

---

<sup>641</sup>Véase la valoración de los acuerdos alcanzados en el Acta de Adhesión en CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *op. cit.*, 1986, pp. 61-63.

<sup>642</sup>El Título VIII de la Constitución española de 1978: De la organización territorial del Estado va a ser uno de los títulos en torno a los cuales se va a producir un intenso debate para alcanzar el consenso. Este título es el resultado del art. 2 de la CE que dice "la constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". El resultado es el Estado de las Autonomías.

<sup>643</sup>A. ROJO SALGADO, *El modelo federalista de Integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*, Dykinson, Madrid, 1996, pp. 11.



“Europa es una gran empresa de civilidad que pasa por el respeto a las regiones y a las Comunidades”<sup>644</sup>.

Por otro lado, como vamos a analizar en este apartado, desde una perspectiva socioeconómica se mantienen las disparidades entre las regiones de la Comunidad. A pesar de la profundización de la política regional y de la ayuda de los Fondos Estructurales -dirigidos principalmente a las regiones menos desarrolladas de la Comunidad-, no se ha conseguido con el paso de los años hacer desaparecer estos desequilibrios<sup>645</sup>. Las disparidades regionales persistirán durante la década de los setenta e incluso durante la primera mitad de la década de los ochenta, con un leve aumento que mantuvo el mismo nivel hasta los noventa.

### **a) Los desequilibrios regionales en la Europa Comunitaria y la situación de Galicia**

La entrada de España en 1986 marca una nueva etapa en nuestro país, que es también una nueva etapa en Europa con la aprobación del Acta Única Europea. A partir de entonces la política regional comunitaria cobra una mayor transcendencia en el seno europeo, bajo el principio de reducir las desigualdades económico-sociales entre las distintas regiones.

La ampliación de la Comunidad a España y Portugal va a conllevar un incremento de los desequilibrios intracomunitarios debido a que en 1986 ninguna de las regiones de los dos nuevos Estados miembros alcanzaba la renta media de la Comunidad ampliada. Es principalmente en la perspectiva regional frente a la estatal, donde se van a introducir las mayores disparidades.

Desde principios de los setenta se comienza un proceso de crecimiento débil que llevó consigo un incremento de los desequilibrios regionales y un aumento general del paro, sobre todo en las grandes zonas de las regiones menos desarrolladas situadas en la periferia meridional y occidental de la Comunidad (Grecia, el sur de Italia, Irlanda e Irlanda del Norte, los departamentos franceses de ultramar). Entre 1975 y 1985 las diferencias regionales en relación a las cifras de paro se habían multiplicado por 2,5<sup>646</sup>.

En 1986 cuando se incorporan a la Comunidad España y Portugal se va agravar esta situación, afectando de forma inmediata a la posición relativa que guardaban entre sí las regiones, lo que implica un descenso estadístico del 5% en la media comunitaria de la renta per cápita. La

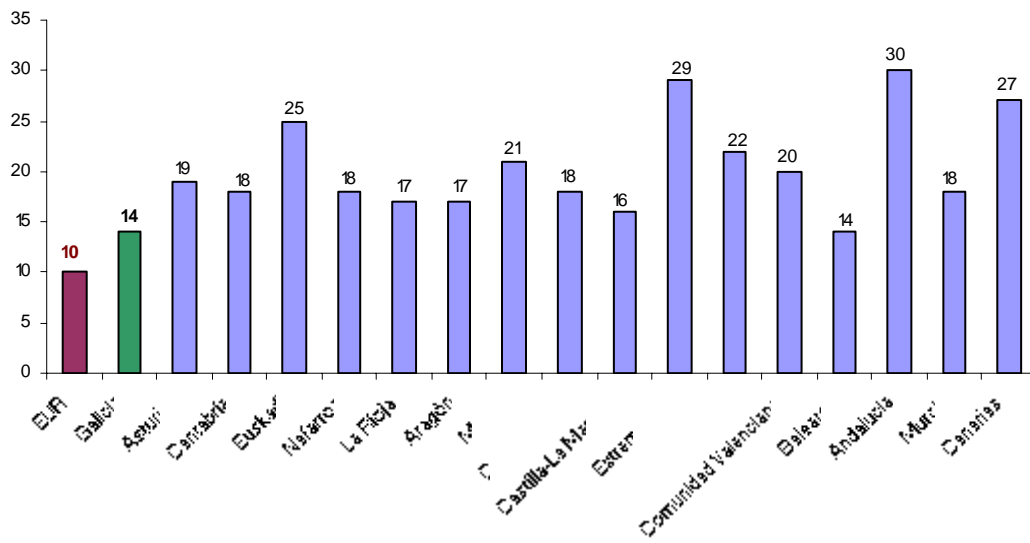
---

<sup>644</sup>C. DÍAZ, “Autonomismo, Europeísmo, Democracia”, en C. E. DÍAZ LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Poniente, Madrid, 1984, pp. 76.

<sup>645</sup>Véase COMISIÓN EUROPEA, *Las regiones de la Comunidad. Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987. En este Informe, aprobado por la Comisión en 1986, se analiza la situación y evolución de las diferencias regionales en la Comunidad, haciendo por primera vez referencia explícita a la situación y las diferencias que presentan las regiones de la Comunidad ampliada de los doce Estados miembros.

<sup>646</sup>Ibidem, pp. 11-16.

Cuadro V. e: Tasas de desempleo, 1986 (EUR 12 = 100)



Fuente: Comisión Europea, Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, Oficina de Publicaciones, L...

adhesión de los países ibéricos incrementa extremadamente las diferencias existentes entre las regiones de la Comunidad. Ninguna de las regiones españolas supera entonces la renta media comunitaria. El desequilibrio no sólo se refleja en el contexto europeo, también en el marco estatal existen diferencias de gran magnitud entre las regiones españolas, con un importante desequilibrio de nordeste a sudoeste, de manera que las cinco regiones más favorecidas, son junto a Baleares -que presenta entonces la mayor renta per cápita de toda España-, Cataluña, Navarra, La Rioja y el País Vasco. En cambio, las 11 regiones restantes registran una renta inferior que oscila entre 20-50% a la media comunitaria.

Según la clasificación sintética de las 160 regiones realizada por la Comisión en el año de la adhesión sobre la intensidad de los problemas regionales, Galicia ocupaba el lugar número 12 entre las últimas posiciones (detrás se encontraban Murcia, Molise, Thrakis, Castilla la Mancha, Sardegna, Ireland, Canarias, Extremadura, Andalucía, Calabria y Basilicata)<sup>647</sup> (véase cuadro V.d). La situación es claramente diferente si analizamos separadamente las tasas de desempleo, Galicia presenta junto con Baleares la tasa más baja de España (14%) acercándose a la media de paro en Europa (10%) (véase cuadro V.e). La explicación a esta situación contradictoria la encontramos, como ya hemos visto, en las peculiaridades del mercado de trabajo gallego y la fuerte presencia del sector primario que actuó como colchón del subempleo en Galicia. De tal manera, que el índice de desempleo se irá manifestando en su verdadera realidad a medida que se produce la reestructuración de sectores.

Al comenzar la década de los noventa el índice medio de paro en las diez regiones con el nivel más bajo fue del 2,5%, mientras que en las diez regiones con el índice más alto, situadas en España y el sur de Italia, era del 22%<sup>648</sup>. La Comisión entonces que el éxito en la reducción del índice de desempleo depende principalmente de características de los mercados de trabajo regionales<sup>649</sup>. En este sentido, como hemos visto al analizar la estructura del mercado de trabajo en Galicia, existen toda una serie de dificultades estructurales que han dificultado la recuperación de esta región en relación al resto de la Comunidad. De tal manera que en 1991, cinco años después de la

---

<sup>647</sup>La Comisión realizó en 1986 una clasificación de la intensidad de los problemas regionales en la Comunidad, utilizando criterios del potencial económico y situación del mercado de trabajo. Véase COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, 1987, pp. 23.

<sup>648</sup>Véase en COMISIÓN EUROPEA, *Las regiones en la década de los noventa. Cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991.

<sup>649</sup> Véase el estudio realizado por J. A. Fernández y A. Algarrá sobre las características del mercado de trabajo en la Unión Europea en J. A. FERNÁNDEZ y A. ALGARRA, *op. cit.*, 2000. Por su lado, el profesor Laval destaca la heterogeneidad europea en el campo del empleo en B. LAVAL, "La place de la politique regionale dans la politique de l'emploi de l'Union Européene", en A. OLAYA INIESTA y J.M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 2000, pp. 149- 170. Véase también S.M. RUESGA BENITO et al., "Desequilibrios en los mercados regionales de trabajo y educación", en F. SÁEZ (Coord.), *Formación y empleo*, Madrid, Fundación Argentaria-Visor, 2000, pp. 451-514.

integración en la Comunidad Europea, según la clasificación realizada por la Comisión<sup>650</sup> Galicia se encontraba en uno de los puestos más bajos en función del PIB per cápita (63,7%), el número 23 entre 183 regiones NUTS 2<sup>651</sup>. Se situaban tras ella Castilla-La Mancha (E), Calabria (I), Attiki (GR), Andalucía (E), Peloponnisos (GR), Anatoliki Makedonia (GR), Notio Aigaio (GR), Ceuta y Melilla (E), Kentriki Makedonia (GR), Thessalia (GR), Ionia Nisia (GR), Centro (P), Dytiki Ellada (GR), Extremadura (E), Kriti (GR), Dytiki Makedonia (GR), Algarve (P), Alentejo (P), Iperios (GR), Norte (P), DOM (F), Voreio Aigaio (GR), que ocupaba el último lugar<sup>652</sup>.

La Comisión reconoce en 1999<sup>653</sup> la situación nada satisfactoria en la que se encuentra la convergencia sobre todo referida al empleo. Aunque se han registrado adelantos en términos de reducción de las disparidades regionales, los datos referidos al mercado laboral indican que el desempleo y sobre todo el desempleo de larga duración sigue siendo un problema importante. A lo largo de los últimos años el paro se ha convertido en uno de los problemas con más trascendencia a los que se tiene que enfrentar la Unión Europea.

En el contexto analizado de los desequilibrios regionales, Europa se enfrenta al nuevo reto de la ampliación. De tal manera en el *Informe sobre la cohesión económica y social* presentado a principios del 2001<sup>654</sup>, la Comisión adopta su hipótesis de trabajo referida a una unión ampliada a 27 Estados, planteando la necesidad de prestar atención al importante aumento en las disparidades sociales, económicas y territoriales engendradas por la ampliación y por tanto el debate necesario pero abierto a la futura reforma de las políticas de cohesión.

---

<sup>650</sup>Clasificación de las regiones comunitarias en función del PIB per cápita utilizando como media los años 1986-1987-1988, en PPA). Véase en COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, 1991, pp. 109.

<sup>651</sup>La actual nomenclatura NUTS subdivide el territorio de la Comunidad Europea en 71 regiones de nivel 1, 183 de nivel 2 (donde encuentran nuestras Comunidades Autónomas) y 1044 de nivel 3 (provincias en el caso español); la incorporación de los tres nuevos miembros, Austria, Suecia y Finlandia, añade a las regiones existentes 9 Estados federados austríacos, 24 condados suecos y 12 finlandeses. Aunque esta división intenta incluir regiones de parecidas características en el mismo nivel, existen diferencias en cuanto a extensión, población, importancia económica o competencias administrativas.

<sup>652</sup>Véase el estudio realizado sobre el comportamiento del PIB por habitante (en PPC) y de tasa de desempleo durante el tiempo transcurrido desde el ingreso de España en la CE y principios de la década de los noventa en A. SEMPERE FLORES y J. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, "La incidencia de los Fondos de la Unión Europea en el desarrollo regional", en A. OLAYA INIESTA y J.M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 2000, pp. 329-345.

<sup>653</sup>Véase COMMISSION EUROPÉENNE, *Sixième rapport périodique sur les régions*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999. A partir de ahora, según lo estipulado en el artículo 159 del Tratado y el artículo 45 del Reglamento General de los Fondos Estructurales, la Comisión adoptará informes trianuales sobre la cohesión de las regiones el primero se adoptó en 1996 y el segundo y más reciente a finales del 2001.

<sup>654</sup>Véase en COMISIÓN EUROPEA, *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.

## **b) Galicia en la Europa de las regiones: región objetivo 1**

La intervención del FSE en las regiones menos desarrolladas se remonta a mediados de los años setenta, siendo entonces acordada como prioridad la formación de la mano de obra en estas regiones<sup>655</sup>. Con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y la aplicación del principio de cohesión económica y social, las estadísticas regionales son determinantes para el reparto financiero de los Fondos. Las regiones que pueden acogerse a los diferentes objetivos se seleccionan siguiendo criterios socioeconómicos y umbrales comunitarios tales como el PIB por habitante, el índice de paro o la tasa de empleo por sectores.

En este sentido, como ya se ha visto anteriormente, la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas estableció la *nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas* (NUTS) utilizando una clasificación jerárquica de las regiones de cada Estado miembro en tres niveles regionales principales: NUTS 1, las regiones comunitarias europeas (en España está formado por 7 grupos de Comunidades Autónomas); NUTS 2, las unidades administrativas de base, equivalen a un número entero de NUTS 3 (cada Comunidad Autónoma en España); NUTS 3, integrado por las divisiones menores de las NUTS 2, provincias en España<sup>656</sup>.

El territorio en el que se aplicará el FSE variará en función de los objetivos que persigue la Comunidad al actuar a través de los Fondos. Como ya hemos mencionado, dichos objetivos han ido modificándose en las distintas regulaciones normativas hasta reducirse a tres. Estos tres objetivos tienen actualmente una orientación ya sea vertical (regional), ya sea horizontal (temática). La orientación regional implica que las ayudas se limitan a determinadas regiones que cumplan una serie de requisitos definidos por la Comisión (según establecen los objetivos 1 y 2). En concreto el Fondo Social que no tiene una finalidad regional, sino que se trata de un instrumento de acción horizontal, va a presentar un reparto más uniforme en todo el territorio nacional y comunitario. Si bien, como el resto de los Fondos Estructurales, en función del objetivo 1 debe concentrarse en las regiones más desfavorecidas y en función del objetivo 3 se aplica a todo el territorio comunitario (con excepción de las regiones subvencionables en virtud del objetivo 1). Su actuación se concentra, por tanto, en las regiones que presentan mayores problemas de empleo, convirtiéndose en el instrumento comunitario para apoyar la *Estrategia Europea para el Empleo* a nivel nacional.

Galicia presenta una serie de indicadores (bajo PIB respecto a la media, alto nivel de desempleo, graves problemas estructurales en el sector agrario, escasa actividad industrial y profundas disparidades socioeconómicas en el interior de la región) que implicaron que fuera

---

<sup>655</sup>Veáse trabajo realizado en este ámbito realizado por A. KASTRISSIANAKIS y T. GALEROS, *op. cit.*, 1991, pp. 33-38.

<sup>656</sup> Para estudio de los principios con arreglo a los que se creó y desarrolló la nomenclatura NUTS, véase en G. DECAND, *op. cit.*, 2001.

calificada por la Comunidad Europea de cara a la aplicación de los Fondos Estructurales como “Zona asistida” (FEDER)<sup>657</sup>, “Zona desfavorecida” (FEOGA-o)<sup>658</sup> y “Zona superprioritaria” (FSE).

En relación con el FSE Galicia pasó a incorporarse al grupo de regiones conocidas entonces como *de prioridad absoluta o regiones AR*, más tarde y hasta la actualidad calificadas como regiones objetivo 1, que comprendían entonces el territorio de Grecia, los departamentos franceses de ultramar, Irlanda, Mezzogiorno, Irlanda del Norte, Portugal y que en España eran Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Galicia, Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla<sup>659</sup>. Para determinar estas regiones, se tomaban cuatro factores en cuenta: producto interior bruto por habitante, la tasa de paro, el saldo migratorio y la estructura de la economía regional. Actualmente se mantiene la llamada *zonificación directa*<sup>660</sup> por razones de objetividad con la utilización del PIB por habitante (medido en paridad de poder adquisitivo) como criterio y nivel de aplicación (regiones NUTS 2).

Podemos observar que en los años ochenta, Galicia, junto a casi todas las regiones españolas, mostró un incremento del PIB per cápita con respecto a la media de la CE. Por otro lado, y contrariamente a la evolución del resto de las regiones españolas objetivo 1, registró un empeoramiento con respecto a la media CE en índice de desempleo. Galicia se posiciona en 1998 en uno de los puestos más bajos en función del PIB per cápita<sup>661</sup>, el número 16 entre las 201 regiones NUTS 2<sup>662</sup> de la Europa de *los Quince*. Se situaban tras ella Dessau (AL), Campania (IT), Voreio

---

<sup>657</sup>De tal manera, respecto al FEDER, único instrumento financiero propiamente regional, Galicia es considerada “zona asistida” a los efectos del Reglamento FEDER, esto implica que la obtención efectiva de las ayudas comunitarias dependerá tanto de la propia capacidad para la programación de inversiones así como de la racionalización y eficiencia en su ejecución

<sup>658</sup> El FEOGA-o va a jugar un papel determinante en el desarrollo de Galicia, en el sentido de que será beneficiaria de las aportaciones que este fondo prevé, al ser calificada como “zona desfavorecida”, con el objetivo de una aproximación al modelo agrícola comunitario y para mejorar las condiciones de producción y de comercialización.

<sup>659</sup>Artículo 7 de la Decisión 83/516, modificada por la 85/568 de 20 de diciembre de 1985, a causa de la ampliación de la Comunidad con la incorporación de España y Portugal (JOCE, L, n.º 370, de 14 de diciembre de 1985, pp. 40).

<sup>660</sup>La Comisión elabora una lista exclusiva de zonas subvencionables. Éstas pueden ser definidas conjuntamente con las autoridades nacionales, como ocurre en el actual objetivo 2, o por la Comisión exclusivamente, en función de los criterios estadísticos comunitarios, como ocurre con el objetivo 1. La zonificación directa tiene la dificultad de que carece de flexibilidad frente a los cambios en las circunstancias regionales.

<sup>661</sup>Según las estimaciones de EUROSTAT-2001 sobre el PIB por habitante expresado en unidades de poder de compra (PPS) de 1998.

<sup>662</sup>La actual nomenclatura NUTS subdivide el territorio de la Comunidad Europea en 71 regiones de nivel 1, 183 de nivel 2 (donde encuentran nuestras Comunidades Autónomas) y 1044 de nivel 3 (provincias en el caso español); la incorporación de los tres nuevos miembros, Austria, Suecia y Finlandia, añade a las regiones existentes 9 Estados federados austríacos, 24 condados suecos y 12 finlandeses. Aunque esta división intenta incluir regiones de parecidas características en el mismo nivel, existen diferencias en cuanto a extensión, población, importancia económica o competencias administrativas.

**Cuadro V.d: Índice de la intensidad de los problemas regionales en la Comunidad (1981-1983-1985)**

	País	Nombre de la región	Valor			País	Nombre de la región	Valor			País	Nombre de la región	Valor			País	Nombre de la región	Valor	
1	I	Basilicata	36,9			41	B	Limburg	78,1		81	UK	East Anglia	102,2		121	I	Toscana	116,0
2	I	Calabria	38,0			42	B	Hainaut	81,2		82	I	Trentino-Alto Adigio	102,4		122	UK	Cheshire	116,1
3	ESP	Andalucía	38,8			43	UK	Salop,Staffordshire	82,1		83	UK	Oest Storeba	102,9		123	D	Detmold	116,7
4	ESP	Extremadura	39,2			44	UK	Humberside	82,4		84	D	Saarland	103,6		124	F	Centre	117,0
5	ESP	Canarias	46,1			45	UK	South Yorkshire	83,2		85	F	Picardia	103,7		125	D	Unterfranken	117,1
6	IRL	Ireland	47,6			46	UK	West Yorkshire	84,0		86	I	Marche	104,1		126	D	Oberfranken	117,5
7	I	Sardegna	49,4			47	F	Corse	84,2		87	UK	Ciwy,Dyfe,Gwyn	104,2		127	UK	E.Sus.Surrey	117,6
8	ESP	Castilla la Mancha	50,0			48	UK	Heref, Worc,Warwish	85,7		88	D	Niederbayern	104,3		128	NL	Zeeland	118,5
9	GR	Thrakis	50,5			49	F	Languedoc-Roussillon	87,2		89	F	Heute-Normandie	104,5		129	UK	Cumbria	118,7
10	I	Molise	50,6			50	F	Cleveland, Durham	88,1		90	D	Trier	105,3		130	B	Antwerpen p.	119,8
11	ESP	Murcia	51,3			51	F	Namur prov.	89,2		91	B	West,-Vlande	106,1		131	NL	Noord-Holland	120,1
12	ESP	<b>Galicia</b>	<b>53,8</b>			52	UK	Northumber.Tyne Wear	89,8		92	I	Lazie	106,3		132	I	Piamonte	120,1
13	GR	Ipirou	54,4			53	F	Poitou-Charentes	90,7		93	UK	Hampshire, Isle of Wigt	1.106,4		133	D	Schlenwig-H	120,4
14	ESP	Comunidad Valenciana	54,6			54	NL	Limburg (N)	91,4		94	D	Bremen	106,8		134	D	Hannovver	120,8
15	I	Sicilia	54,9			55	B	Liege prov.	91,6		95	UK	Essex	108,2		135	D	Giessen	120,9
16	ESP	Castlla-León	55,0			56	D	Weser-Ems	92,6		96	B	Brabant	108,4		136	NL	Zuid-Holland	121,8
17	I	Campania	55,7			57	NL	Friesland	92,3		97	F	Auvergne	108,5		137	I	Emilia-Romagna	128,1
18	GR	Pelop, Dit. Ster. Eli.	56,9			58	UK	Greater Manchester	93,0		98	F	Aquitaine	109,0		138	D	Koeln	129,8
19	I	Pugila	57,2			59	UK	Bor,Cer,Fif...	93,0		99	F	Limousin	109,2		139	F	Rhone-Alpes	130,1
20	GR	Thessalias	57,2			60	UK	Linceinshire	95,0		100	UK	North Yorkshire	109,2		140	D	Schwaben	130,6
21	ESP	Cataluña	57,7			61	F	Basse-Mormandie	95,3		101	I	Veneto	109,5		141	I	Liguria	130,8
22	ESP	Pays Vasco	58,3			62	UK	Lancashire	95,8		102	UK	Avon, Glou.sh.Wiltsh.	109,8		142	UK	Grampian	132,6
23	ESP	Asturias	58,4			63	NL	Ovverijeset	96,0		103	F	Midi-Pyrenees	109,8		143	I	Lombardia	132,8
24	POR	Portugal	58,4			64	UK	Gwent,M.S-W.	96,3		104	UK	Berk.sh.,Buck.sh	109,8		144	D	Tuebingen	134,8
25	GRE	Kritis	58,4			65	NL	Geider Land	96,4		105	F	Provence-Alpes-Cd'Azı	110,4		145	D	Freiburg	134,9
26	GRE	Anatolikis Makedonias	59,0			66	UK	Kent-Makedo	96,5		106	F	Lorraine	110,5		146	UK	Great-London	135,0
27	ESP	Aragón	59,5			67	F	Nord-Pas-de Calais	96,6		107	D	Leneburg	110,5		147	D	Duesseldorf	136,3
28	ESP	Cantabria	59,7			68	NL	Neord-Brabant	96,7		108	F	Bourgogne	110,9		148	F	Alsace	136,4
29	ESP	Madrid	59,8			69	UK	Cornwell,Devon	96,8		109	D	Muenster	110,9		149	D	Hittelfranken	136,6
30	ESP	Navarra	59,9			70	D	Oberpfaiz	96,9		110	F	Champagne-Ardenes	112,2		150	DK	Hovedstadsregionen	141,4
31	GRE	Anat. Stereas ke Nison	61,9			71	F	Bretagne	98,5		111	NL	Utrecht	112,4		151	D	Berlin West	141,7
32	GRE	Kent.ke Dit.Makedonias	63,0			72	B	Luxembourg	98,5		112	D	Arnsberg	113,0		152	I	Valle d'Aosta	142,4
33	UK	Northern Ireland	64,4			73	UK	Leices.sh.,Northamp	98,9		113	UK	Dorset,Somerset	113,4		153	D	Rheinhessen-Pfalz	143,4
34	ESP	Rioja	65,9			74	F	Pays La Loire	100,6		114	I	Friuil-Venezia Giulia	113,9		154	L	Luxembourg	144,2
35	ESP	Baleares	66,8			75	UK	Derbysh, Nottinghamsh	100,7		115	UK	Bedfordsh.....	114,0		155	D	Karlsruhe	151,3
36	GRE	Nison Anatolikou Egeou	67,1			76	UK	Highlands, Islands	101,2		116	F	Franche-Conte	115,0		156	F	Ile de France	151,5
37	UK	West Midlands County	67,8			77	B	Dost-Vlaanderen	101,3		117	D	Braunschweig	115,4		157	D	Hamburg	158,7
38	UK	Merseyside	74,8			78	UK	Vest for Storebaelt	101,4		118	D	Kassel	115,7		158	D	Stuttgart	160,5
39	I	Abruzzi	75,7			79	I	Umbria	101,7		119	D	Koblenz	115,8		159	D	Oberbayern	165,7
40	UK	Dum.Gal.Strathclyde	76,2			80	NL	Groningen	102,0		120	NL	Drenthe	115,9		160	D	Darmstadt	171,8

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, Las regiones de la Comunidad. Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987

\* Los índice bajos denotan una elevada intensidad de problemas (y viceversa). Las variables examinadas por la Comisión en este 3º Informe son son el PIB per cápita, 25%; PIB por persona ocupada, 25%; paro y subempleo, 40%; evolución de la oferta de mano de obra hasta 1990, 10%.





Cuadro V.g. Tasas de paro en las regiones NUTS II* (ordenadas en función de la tasa de paro total) 1999																			
Pais	Regiones NUTS II	Tasa paro Total	Tasa paro mujeres	Tasa paro Jóvenes<25	Pais	Regiones NUTS II	Tasa paro Total	Tasa paro mujeres	Tasa paro Jóvenes<25	Pais	Regiones NUTS II	Tasa paro Total	Tasa paro mujeres	Tasa paro Jóvenes<25	Pais	Regiones NUTS II	Tasa paro Total	Tasa paro mujeres	Tasa paro Jóvenes<25
Italia	Calabria	28,7	41,4	65,2	Grecia		11,7	17,9	31,7	Suecia	VästSuecia	7,7	7,4	15,2	Italia	Lombardia	4,9	7,6	13,8
España	Andalucía	26,8	37,5	43,2	Grecia	Kentriki Makedonia	11,7	18,8	30,2	Grecia	Koeln	7,6	7,3	8,6	Italia	Veneto	4,9	8,4	11,5
España	Extremadura	25,5	37,3	41,3	Francia	Basse-Normandie	11,7	13,6	26,8	Grecia	Peloponnisos	7,6	12,5	27,2	Grecia	Niederbayern	4,8	4,7	5,6
España	Ceuta y Melilla	25,5	38	52,2	Francia	Aquitaine	11,7	14,5	24,8	<b>Suecia</b>		<b>7,6</b>	<b>6,9</b>	<b>16,3</b>	Italia	Emilia-Romagna	4,8	7,7	12,7
Italia	Sicilia	24,8	36,2	60,2	<b>Italia</b>		<b>11,7</b>	<b>6,1</b>	<b>32,9</b>	Grecia	Schleswig-Holstein	7,4	6,7	10,2	Grecia	Schwaben	4,7	4,8	5,4
Italia	Campania	23,7	32,2	60,9	Reino Unido	Merseyside	11,7	9,0	26,5	Bélgica	Luxemburgo (Región)	7,3	9,2	21,6	Austria	Kärnten	4,7	6,3	7,3
Italia	Sardegna	21,9	31,7	56,7	<b>Finlandia</b>		<b>11,5</b>	<b>11,6</b>	<b>31,2</b>	Grecia	Detmold	7,3	7,7	8,6	Austria	Tirol	4,7	6,5	7,3
Grecia	Dessau	20,9	24,1	13,6	Grecia	Bremen	11,4	9,8	13,0	Grecia	Notio Aigaio	7,3	11,6	15,7	<b>Portugal</b>		<b>4,7</b>	<b>5,5</b>	<b>9,5</b>
Grecia	Halle	20,6	23,1	15,1	<b>Francia</b>		<b>11,4</b>	<b>13,3</b>	<b>22,4</b>	Grecia	Kriti	7,3	11,5	19,9	Portugal	Norte	4,7	5,4	7,9
Italia	Puglia	19,8	31,6	49	Grecia	Voreio Aigaio	11,3	15,6	30,1	Grecia	Lueneburg	7,2	7,2	10,1	Bélgica	West-Vlaanderen	4,6	5,8	11,8
Grecia	Magdeburg	18,9	21,2	12,2	Francia	Poitou-Charlerai	11,3	13,6	23,8	España	<b>Baleares</b>	<b>7,2</b>	<b>10,5</b>	<b>14,9</b>	Reino Unido	Kent	4,6	3,9	8,8
España	Asturias	18,2	25,9	45,2	España	Cataluña	10,8	15,5	20,2	España	<b>La Rioja</b>	<b>7,1</b>	<b>13</b>	<b>16,1</b>	Grecia	Tuebingen	4,5	4,8	5,1
Francia	Languedoc-Roussillon	17,8	20,9	28	Italia	Liguria	10,8	15,2	31,2	Italia	Umbria	7,1	12	19,9	Reino Unido	Cheshire	4,5	3,6	9,5
Grecia	Mecklenburg-Vorpommern	17,5	19,6	12,7	Italia	Abruzzo	10,6	17,8	31,6	Bélgica	Limburg (B)	7,0	9,9	16,6	Reino Unido	North Eastern	4,5	3,6	8,4
Italia	Basilicata	17,3	26,4	52,8	Francia	Île de Francia	10,3	10,9	15,8	Grecia	Giessen	7,0	7,0	9,0	Reino Unido	Shropshire, Staffordshire	4,4	4,1	10,0
<b>España</b>	<b>Galicia</b>	<b>16,8</b>	<b>23,8</b>	<b>33,3</b>	Francia	Rhône-Alpes	10,3	12,2	19,5	Finlandia	Uusimaa (suu)	7	7,1	16,1	Reino Unido	East Anglia	4,4	4,0	8,4
Bélgica	Hainaut	16,6	19,4	47,8	Suecia	Mellersta Norr	10,3	7,3	23,8	Reino Unido	Cornwall, Devon	7,0	7,0	15,1	Reino Unido	Lincolnshire	4,3	3,9	10,1
Italia	Moise	16,6	24,7	50,4	Francia	Centre	10	12,4	20,1	Reino Unido	West Yorkshire	6,9	5,5	14,3	Holanda	Friesland	4,1	6,3	7,7
Grecia	Sachsen	16,2	18,6	10,9	Francia	Lorraine	10	12,3	23,4	Grecia	Rheinhesen-	6,7	6,6	9,5	Austria	Steiermark	4,1	5,3	6,2
<b>España</b>		<b>16,1</b>	<b>23,4</b>	<b>30,4</b>	Francia	Auvergne	10	12,8	23,6	Portugal	Alentejo	6,7	10,5	17,1	Reino Unido	Leicestershire, Rutland	4,1	3,8	8,5
Grecia	Brandenburg	16,0	17,7	10,9	Francia	Bourgogne	9,9	12,5	22,7	Reino Unido	Easter Scotland	6,7	5,4	14,7	Grecia	Oberbayern	4,0	3,8	3,9
Francia	Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	18,3	25,4	Suecia	Övre Norrland	9,9	6,7	23,1	Francia	Alsace	6,6	7,5	12,2	<b>Austria</b>		<b>4</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>
Francia	Nord-Pas-de-Calais	15,8	17,9	36,3	Reino Unido	Cleveland, Durham	9,9	7,1	21,6	Bélgica	Antwerpen	6,5	8,1	17,7	Reino Unido	Essex	4,0	3,8	8,1
España	Cantabria	15,7	24,9	33,7	Reino Unido	Northumberland	9,8	7,2	21,9	Grecia	Oberfranken	6,5	6,8	7,2	Bélgica	Vlaams Brabant	3,9	4,5	12,0
Finlandia	Itä-Suomi	15,7	15,3	45,1	Grecia	Braunschweig	9,7	10,0	10,3	Italia	Marche	6,5	11,1	18	Italia	Trentino-Alto Adige	3,9	5,6	7,4
España	Castilla-León	15,6	25,9	36,1	Reino Unido	South Western	9,6	7,3	20,6	Grecia	Mittelfranken	6,4	6,6	6,8	Reino Unido	North Yorkshire	3,9	3,6	7,2
España	Castilla-La Mancha	15,6	26,1	27,1	España	Aragón	9,5	16,1	16,6	Reino Unido	Greater Manchester	6,4	4,9	13,9	Holanda	Limburg (NL)	3,7	5,2	8,1
Finlandia	Pohjois-Suomi	15,6	14,9	41,7	Suecia	Norra MellanSverige	9,5	7,7	22,3	Grecia	Koblenz	6,2	5,9	7,7	Portugal	Algarve	3,7	5,3	10,8
España	Euskadi	14,7	21,7	31,3	<b>EUROPA</b>		<b>9,4</b>	<b>10,9</b>	<b>17,8</b>	Suecia	Småland med Blekinge	6,2	6,2	13	Portugal	Açores	3,7	6,5	7,6
Grecia	Dytiki Makedonia	14,6	24,2	47,0	Francia	Pays de la Loire	9,4	12,1	19,1	Reino Unido	Derbyshire, Nottinghamshire	6,2	5,2	12,7	Reino Unido	Hereford & Worcester	3,6	3,4	7,5
España	Murcia	14,4	23,2	27,4	Reino Unido	Northern Ireland	9,4	7,7	16,8	Portugal	Lisboa e Vale do Alentejo	6,1	6,6	12,1	Reino Unido	Hampshire, Isle of Wight	3,6	2,9	7,4
España	Canarias	14,4	20,5	29,8	Francia	Bretagne	9,3	11,4	21,9	<b>Reino Unido</b>		<b>6,1</b>	<b>5,1</b>	<b>12,3</b>	Holanda	Zeeland	3,5	4	6,7
Grecia	Thuringen	14,3	16,5	10,3	Reino Unido	West Midlands	9,3	7,5	18,9	Grecia	Darmstadt	6,0	5,5	7,1	Austria	Vorarlberg	3,5	4,7	4,6
España	Comunidad Valenciana	14,3	21,3	26,9	Suecia	SydSuecia	9	9	18,8	Holanda	Groningen	6	8,7	13,7	Reino Unido	Avon, Gloucestershire	3,5	3,2	6,6
Francia	Corse	14,3	18,8	24,8	<b>Grecia</b>		<b>8,9</b>	<b>9,3</b>	<b>9,0</b>	Reino Unido	Highlands & Islands	6,0	5,0	11,0	Reino Unido	Dorset, Somerset	3,5	3,1	7,1
Grecia	Stereia Grecia	14,2	24,9	38,0	Grecia	Arnsberg	8,9	8,7	10,7	Bélgica	Oost-Vlaanderen	5,9	7,2	14,2	Austria	Salzburg	3,4	4,2	5,8
Bélgica	Rég. Bruxelles-Capitale	14,0	14,2	35,1	Francia	Limousin	8,9	10,8	21,7	<b>Irlanda</b>		<b>5,9</b>	<b>5,7</b>	<b>8,6</b>	Portugal	Madeira	3,4	4,4	7
Grecia	Ipeiros	13,9	22,1	42,6	<b>Bélgica</b>		<b>8,8</b>	<b>10,4</b>	<b>23,4</b>	Holanda	Drenthe	5,9	8,4	11,8	<b>Holanda</b>		<b>3,3</b>	<b>4,6</b>	<b>6,7</b>
Grecia	Berlin	13,7	12,4	14,4	Bélgica	Bravant Walloon	8,8	10,5	25,1	Austria	Wien	5,9	5,9	6,7	Holanda	Noord-Holland	3,3	4,6	7,4
Francia	Picardie	13,7	16,4	29,2	Grecia	Duesseldorf	8,7	8,2	11,0	Grecia	Karlsruhe	5,8	5,8	6,9	Austria	Burgenland	3,3	4,3	4,3
España	Madrid	13,3	18,8	25,4	Reino Unido	South Yorkshire	8,7	6,6	19,5	Grecia	Trier	5,8	5,7	7,2	Holanda	Zuid-Holland	3,2	4,5	6,7
Italia	Lazio	13,2	17,8	46,9	Grecia	Kassel	8,5	8,2	10,2	<b>Dinamarca</b>		<b>5,6</b>	<b>6,3</b>	<b>11,0</b>	Holanda	Overijssel	3,1	4,5	5,3
Bélgica	Liege	12,8	15,2	33,1	Grecia	Saarland	8,5	7,5	10,8	Grecia	Unterfranken	5,6	5,9	6,5	Holanda	Flevoland	3,1	4,4	4,2
Grecia	Anatoliki Makedonia	12,8	19,2	31,5	España	Nafarroa	8,5	14,6	15,7	Italia	Valle D'Aosta	5,6	6,8	12,8	Austria	Niederösterreich	3,1	3,7	3,5
Grecia	Thessalia	12,8	21,7	33,5	Reino Unido	East Riding & Yorkshire	8,5	7,4	16,0	Italia	Friuli-Venezia Giulia	5,6	9	12,1	Reino Unido	Bedfordshire, Hertfordshire	3,1	2,8	6,0
Bélgica	Namur	12,6	14,7	40,2	Grecia	Hannover	8,3	7,9	10,9	Reino Unido	Cumbria	5,6	4,4	11,5	Holanda	Gelderland	3	4,2	6,4
Grecia	Attiki	12,5	17,8	33,2	Francia	Franche-Comté	8,3	10,8	17,7	Reino Unido	East Wales	5,6	5,4	12,4	Reino Unido	Surrey, East of England	3,0	2,7	5,1
Finlandia	Väli-Suomi	12,3	12,9	35,8	Italia	Toscana	8,2	12,1	20,8	Grecia	Ionia Nisia	5,5	8,1	20,7	Holanda	Noord-Brabant	2,8	4	5,9
Finlandia	Etelä-Suomi	12,3	12,9	33,5	Grecia	Muenster	8,1	7,9	8,8	Grecia	Oberpfalz	5,4	5,7	5,5	Austria	Oberösterreich	2,7	3,3	3,9
Francia	Haute-Normandie	12,2	14,7	26,7	Grecia	Hamburg	7,9	6,6	8,2	Reino Unido	Lancashire	5,4	4,2	12,5	<b>Luxemburgo</b>		<b>2,4</b>	<b>3,3</b>	<b>6,7</b>
Grecia	Dytiki Grecia	11,8	18,6	36,9	Italia	Piemonte	7,9	12,6	22,4	Grecia	Freiburg	5,2	5,4	6,7	Portugal	Centro (P)	2,4	2,7	7,2
Francia	Champagne-Ardenne	11,8	14,3	26,9	Suecia	Östra MellanSverige	7,8	7,1	17,8	Suecia	Stockholm	5,2	4,8	10	Holanda	Utrecht	2,3	3,3	3,5
Francia	Midi-Pyrénées	11,8	14,5	23,4	Reino Unido	Greater London	7,8	7,4	13,3	Reino Unido	West Wales & the Marches	5,2	4,7	10,2	Reino Unido	Berkshire, Buckinghamshire	2,2	2,0	3,8
					Grecia	Weser-Ems	7,7	7,9	9,3	Grecia	Stuttgart	4,9	5,0	5,1	Finlandia	Aland	2,1	2,4	10,9

Fuente: EUROSTAT, 2001

Aigaio (GR), Calabria (I), Dytiki Makedonia (GR), Andalucía (E), Madeira (P), Thessalia (GR), Ionia Nisia (GR), Anatoliki Makedonia (GR), Peloponnisos (GR), Dytiki Ellada (GR), Açores (P), Extremadura (E) e Iperios (GR), que ocupaba el último lugar. Galicia con un 64% de la renta media comunitaria se sitúa en un lugar muy bajo en esta clasificación (véase cuadro V.f).

Respecto a las tasas de desempleo, la situación no es más alentadora. Según datos de Eurostat de 2001, podemos observar cómo las tasas de desempleo de las regiones europeas NUTS II en el año 1999 presentan un amplio abanico de variación, que fluctúa entre el 2,1% de la región finlandesa de Aländ hasta el 28,7 de la región de la Calabria en Italia. Tras esta última se sitúan las españolas: Andalucía (26,8%), Extremadura (25,5%) y Ceuta y Melilla (25,5%). Galicia aunque con una tasa inferior (16,8%) se encuentra entre las 15 regiones NUTS II con más paro de la Unión Europea (véase cuadro V.g).

Con el ingreso de países del Este y sin que medie progreso real alguno -según los últimos datos de 1998- la aplicación del 75% del PIB per cápita por habitante en una Unión de 27 Estados miembros reducirá la población de *los Quince*, subvencionable al amparo del objetivo 1, en más de la mitad. A ello se añadirá el incremento de las disparidades de desarrollo entre las regiones, que será mayor que en la actualidad. Casi todas las regiones españolas, salvo Extremadura y Andalucía, superarían el 75% de la media comunitaria en ingresos por habitante, y se quedarían sin acceso a los principales programas de ayudas estructurales. Se daría así la paradoja de que los países más pobres de la actual UE serían los primeros en pagar el precio de la ampliación. Este es un problema real, reconocido en el último *Informe sobre la cohesión económica y social*<sup>663</sup>. En este sentido uno de los interrogantes de la ampliación será cómo definir las regiones y zonas subvencionables. Esta nueva situación plantea la pregunta de cuál va a ser la estructura de los Fondos y su reparto a las regiones que se situarán a partir de entonces por debajo del 75% de la renta media comunitaria por este llamado *efecto estadístico*.

## **CAPÍTULO SEXTO. COORDINACIÓN DE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN GALICIA**

La gestión de los Fondos Estructurales se va a articular en un complejo sistema de reparto de competencias donde intervienen la Administración Central, la Administración Autonómica, las Administraciones Locales y la Administración europea.

Es necesario situar la gestión y ejecución del Fondo Social Europeo en Galicia en el contexto, que constituye un recurso clásico de la doctrina, de la aparente contradicción que se produce en Europa en un momento en que la integración avanza simultáneamente a los procesos de descentralización en el interior de cada Estado. Como veremos, si en la gestión y ejecución de la

---

<sup>663</sup>COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, 2001, pp. xxx-xxxii.

aplicación de la normativa referida al Fondo Social se articula con una presencia cada vez mayor de las instituciones autonómicas y locales, no pasa lo mismo con la toma de decisiones. La participación regional en la fase de la elaboración de las políticas es reflejo de la débil institucionalización de la participación de las regiones en las instituciones europeas. La coordinación entre las dos administraciones en esta fase ascendente sigue teniendo un protagonista único que es el Estado, sin olvidarnos de la existencia de toda una serie de posibilidades de relación que han impulsado el establecimiento de estilos y canales no oficiales de participación para compensar su posición claramente deficitaria en el proceso de toma de decisiones.

### **I. El sistema de relaciones Galicia-Europea: organismos de coordinación en la elaboración de las políticas comunitarias**

La mayor coordinación y colaboración entre la Administración central y las Administraciones autonómicas no puede ocultar el hecho de que el Estado es el único interlocutor oficial ante las instancias europeas. Esta situación se evidencia en la propia estructura de la Comunidad que no distingue entre los países que presentan una estructura unitaria y los que cuentan con unidades subestatales, lo que dificulta, como afirma Rojo, “la plena articulación de la Región en el ámbito institucional, competencial y participativo de la Comunidad”<sup>664</sup>.

Esta realidad no ha impedido que las distintas Comunidades hayan ido adquiriendo cada vez mayor presencia en todos los niveles de relación con la Unión Europea, desde el proceso negociador hasta la gestión y ejecución de las políticas comunitarias, entre las que ocupan un lugar muy destacado las ayudas estructurales. En este sentido, podemos constatar como se está produciendo un incremento de los vínculos verticales (comunitarios, nacionales y regionales) a la vez que se desdibujan los horizontales, lo que implica como así constata Arenilla Saez que los Estados miembros “son actores cada vez menos unitarios”<sup>665</sup> en una tendencia creciente a reforzar la cooperación directa con las autoridades regionales. La idea que se refleja en este proceso es la transformación del Estado nación y la revalorización de las regiones que intentan su articulación en el marco europeo.

La teoría de este proceso de regionalización y participación de las instancias regionales ha sido avalada desde las instituciones europeas por razones políticas y a la vez económicas, al considerar la regionalización y la descentralización administrativa como un aspecto importante para

---

<sup>664</sup>A. ROJO SALGADO, *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 95.

<sup>665</sup>M. ARENILLA SAEZ, *op. cit.*, 1995, pp. 85.

la estabilidad democrática. Las regiones comienzan a presentarse en la perspectiva europea como “instruments indispensables à l’aménagement du territoire communautaire”<sup>666</sup>.

El ingreso de España en la Comunidad Europea implicó la necesidad de reglamentar este sistema de relaciones<sup>667</sup>, que ha desembocado en dos vertientes, la interna y la externa. La intervención interna comprende las diferentes fórmulas de participación en el seno del propio Estado y es la más fomentada debido a que la Unión Europea es en su génesis una unión de Estados y no de regiones, por lo que se constituye en un reflejo de la escasa presencia de la participación de las Comunidades Autónomas. La participación externa de las Comunidades Autónomas es todavía más deficitaria y se desarrolla principalmente a través de la representación en el Comité de las Regiones y de la *Oficina Autónoma* en Bruselas: la Fundación Galicia-Europa. Finalmente, la administración gallega cuenta, al igual que el resto de las autonomías, con organismos de coordinación institucionalizada para los asuntos comunitarios de carácter departamental e interdepartamental: la *Secretaría Xeral de Relacións coa UE e Acción Exterior* y la *Comisión de Acción Exterior*.

#### **a) Coordinación interautonómica: Las conferencias sectoriales y la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas**

El proceso para reglamentar la cooperación entre la Comunidad Autónoma y la Unión Europea ha desembocado, desde el punto de vista institucional, en un sistema de relaciones que se concreta, por un lado, en torno a las diferentes conferencias sectoriales para las distintas políticas comunitarias y, por otro lado, en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas<sup>668</sup>.

a.1. Las conferencias sectoriales se constituyen como marco de información e intercomunicación permanente entre Gobierno y Comunidades Autónomas. Las conferencias sectoriales (actualmente, veinticinco) representan un elemento emergente de la participación autonómica, aunque esto no se ha traducido en una verdadera presencia de las Comunidades

---

<sup>666</sup>Para una perspectiva comparativa de el proceso de regionalización en los distintos estados miembros de la Unión Europea, véase P. DEYON, *Régionalismes et régions dans l’Europe des quinze*, Editions locales de France, Toulouse, 1997.

<sup>667</sup>Sobre la articulación de la colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en relación con las Comunidades Europeas durante los primeros años, véase en J. PUEYO LOSA, “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en *Revista de Instituciones Europeas*, nº1, enero-abril, 1989, pp. 28-78.

<sup>668</sup>Véase la recopilación por orden cronológico de los organismos sectoriales y parciales, donde de una forma u otra puede ser solicitada la participación de las Comunidades Autónoma en J. L. DE CASTRO RUANO, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994, pp. 202-203.

Autónomas, que siguen manteniendo un papel insuficiente y subordinado<sup>669</sup>. Paralelamente a las conferencias sectoriales, funciona el Acuerdo de Participación Interna de 1994<sup>670</sup>. Respecto de él, se plantean problemas como cuál es el papel que han de asumir los parlamentos autonómicos en el logro de esa posición común, la ponderación del voto autonómico, la determinación del representante autonómico que acompañará al ministro a las reuniones del Consejo, o si la consecución de esa posición común ha de llevar a una cuestión de mínimos. Lo cierto es que, por regla general, existe coincidencia de planteamientos entre los ministros y los representantes autonómicos pero, en el caso de que surjan controversias entre Comunidades, la Administración General del Estado será la figura arbitral que decidirá.

a.2. En 1988 se crea la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con la Unión Europea<sup>671</sup> con la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación autonómica en asuntos de interés comunitario. La Conferencia Sectorial, desde una perspectiva horizontal, va a fijar las líneas generales a seguir, coordinando y realizando un seguimiento de la actuación de las conferencias sectoriales<sup>672</sup>, aunque muchas veces el tratamiento de los temas desembocará en las Conferencias sectoriales, debido a la falta de especialización técnica.

Los trabajos de la Conferencia Sectorial se concretan en acuerdos sobre diversas materias: ayudas públicas, participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las conferencias sectoriales o participación de las Comunidades en los procedimientos del Tribunal de Justicia en las Comunidades Europeas.

La Conferencia, que ha sido oficialmente institucionalizada el 29 de octubre de 1992, está formada por titulares del Ministerio para las Administraciones Públicas, de la Secretaría de Estado

---

<sup>669</sup>Véase A. ROJO SALGADO, A. *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. ??; J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “La participación de las organizaciones públicas implicadas en el proceso decisorio comunitario: Administraciones nacionales, regionales y locales”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ et al., *El proceso decisorio comunitario*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1995, pp. 21.

<sup>670</sup>Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidades Europeas (CARCE) de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales (BOE 69, de 22 de marzo, p. 9037 y 78, de 1 de abril, p. 10045). La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en su reunión de 30 de noviembre de 1994, adoptó un acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales. Firmado el Acuerdo por cada una de las Comunidades Autónomas, con la excepción del País Vasco y a la que, por consiguiente, no resulta aplicable.

<sup>671</sup> En 1997 se aprobó por las Cortes Generales la Ley 2/1997, de 13 de Marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

<sup>672</sup>P. PÉREZ TREMP, *La participación Europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 283-302.

para las Comunidades Europeas y de la Secretaría de Estado para la Administración central. Por las Comunidades Autónomas participan los Consejeros autonómicos, designados a tal efecto por sus respectivos presidentes.

Si bien la Conferencia Sectorial tiene por objetivo regularizar e impulsar la participación de las Comunidades Autónomas en las materias propias de la Unión Europea y garantizar su participación efectiva en la formación de la voluntad del Estado y en la ejecución del Derecho Comunitario, esto no ha sido logrado de manera eficaz y desde su creación ha estado expuesta a las críticas que le achacan la incapacidad de articular los intereses autonómicos. En palabras de Castro Ruano se trata de un “mecanismo lento y, quizá poco eficaz para la celeridad que requieren los plazos con que, a menudo, se producen las convocatorias comunitarias”<sup>673</sup>, pero si bien asumiendo estas críticas, opinamos con dicho autor que no podemos dejar de considerarlas como un peldaño más en el reconocimiento del hecho regional a nivel estatal.

En el seno de la Conferencia se acordó la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente (REPER)<sup>674</sup> de España ante la Unión Europea, que es el órgano acreditado con carácter representativo y de gestión por el Estado español, responsable de asegurar la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la UE. En la propuesta acordada, ese nuevo Consejero dentro de la REPER, tiene competencia exclusiva para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información destinada a ellas. El nombramiento y cese de este Consejero lo adopta el Ministerio de Asuntos Exteriores, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas, tras conocer la opinión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE, la Comisión Interministerial para Asuntos de la UE y el Embajador Representante Permanente.

Estas dos instituciones, las conferencias sectoriales y la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con la Unión Europea, si bien, como afirmamos, constituyen un tímido intento de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, son claramente deficitarias para conseguir una articulación entre el poder central y los entes subestatales. De nuevo, en palabras de Castro Ruano “el establecimiento de un marco de relaciones que posibilite unas formas institucionalizadas de participación es aún la asignatura pendiente”<sup>675</sup>. En este sentido las conferencias sectoriales, y concretamente la Conferencia Sectorial para Asuntos de la Unión Europea, representan un papel no muy exitoso de articulación de los intereses autonómicos.

---

<sup>673</sup>J. L. DE CASTRO RUANO, *op. cit.*, 1994, pp. 210.

<sup>674</sup>Resolución de 5 de diciembre de 1996 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, que publica el Acuerdo adoptado por la CARCE el 22 de julio de 1996, sobre la creación de la figura de un Consejo para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (BOE 302, de 16 de diciembre, p. 37314).

<sup>675</sup>J. L. DE CASTRO RUANO, *op. cit.*, 1994, pp. 201.

## **b) Participación autonómica externa en los asuntos europeos**

La participación externa de Galicia en los asuntos europeos se realiza principalmente a través de la representación de la Comunidad Autónoma en los múltiples comités, entre los que destaca el Comité de las Regiones. En otro nivel es necesario destacar otra forma de actuación directa de la Comunidad Autónoma, la Fundación Galicia Europa que representa en Bruselas, en sintonía con las oficinas de las otras Comunidades, de una manera singularizada los intereses de la Comunidad Autónoma de Galicia.

### **b.1. La participación en el Comité de las Regiones**

La participación externa de las Comunidades Autónomas se realiza, por un lado, a través de los distintos comités existentes en el seno de la Unión Europea. De los aproximadamente 600 comités y grupos de trabajo que existen, las Comunidades Autónomas participan en apenas un 10 por cien.

En este contexto hablamos del Comité de las Regiones, que como hemos visto en la primera parte de esta investigación, es un órgano consultivo instituido en el Tratado de Maastricht (198A, 198B y 198C) formado en la actualidad por 222 miembros, de los cuales 21 corresponden a España (uno por cada Comunidad Autónoma y cuatro correspondientes a representantes locales). Galicia forma parte de la Mesa -órgano colegiado del Comité-, de la Comisión I (política regional, Fondos Estructurales, cohesión económica y social, cooperación transfronteriza e interregional), de la Comisión V (Política social, salud pública, protección de los consumidores, investigación, turismo) y de temas institucionales. La debilidad de esta representación se encuentra, en primer lugar, en su carácter de órgano meramente consultivo, por otro lado, en que la representación no tiene un criterio claro en el que se pueda articular la participación de las Comunidades Autónomas, si no que es el Estado al que le corresponde distribuir el número de miembros asignados por la Comisión y, finalmente, la convivencia en su seno de instituciones regionales y locales que impiden una articulación coherente de los intereses autonómicos.<sup>676</sup>

### **b.2. Otras formas de participación: La Fundación Galicia-Europa**

A lo largo de estos años se han ido desarrollando algunas formas adicionales de participación a través de la actuación directa de las Comunidades Autónomas. En este sentido, existen

---

<sup>676</sup>Camilo Nogueira califica al Comité de las Regiones como una institución absurda para representar los intereses autonómicos al tratarse de un “mejunje tremendo porque allí están municipios, comarcas, naciones, rexións”. Pronunciado por C. NOGUEIRA, *O futuro da Unión Europea. Galicia en Europa*, Conferencia, Universidade de Vigo, Ourense, 2001.

las oficinas de representación de la Comunidad Autónoma en Bruselas, lo que la doctrina ha calificado como *delegaciones oficiosas*<sup>677</sup>. Las Oficinas constituyen “la expresión más clara de la necesidad de algún tipo de representación individual de las Comunidades Autónomas ante las instituciones europeas”<sup>678</sup>. Éstas mantienen una estrecha colaboración con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER).

En el año 1988, se produce un cambio de gobierno en Galicia<sup>679</sup> que va acompañado por un mayor respaldo en los aspectos de la proyección europea de la Comunidad. Fruto de esta cambio nace la Fundación Galicia Europa como institución privada que empieza a recabar información directamente desde Bruselas, bajo la práctica seguida por otras Comunidades Autónomas (Cataluña, Canarias, etc.) que, si bien no tenían oficinas propias como tal, sí que tenían otras iniciativas camufladas (patronatos, fundaciones...) que les permitían conseguir el mismo objetivo. El Tribunal Constitucional se pronuncia a favor de la apertura directa de oficinas por las Comunidades Autónomas en 1994. Galicia, al igual que las oficinas de Cataluña, Extremadura, Baleares o Canarias, y a diferencia de otras Comunidades que la integran en la Administración Autonómica, mantiene la fórmula de la Fundación agrupando en su seno a diversas entidades públicas y privadas.

La Fundación Galicia Europa<sup>680</sup> se constituye así como una institución privada sin fines de lucro, creada para promover todas aquellas acciones que propicien el acercamiento entre Galicia y Europa con los objetivos de contribuir y difundir información de interés para la sociedad gallega sobre la Unión Europea y sus actividades, canalizar la gestión de intereses gallegos y promocionar la cultura y la economía gallega en Europa. En su articulación institucional funciona mediante un Patronato que es el órgano de representación, gobierno y administración de la Fundación, presidido por el Presidente de la Xunta de Galicia e integrado por representantes de las entidades miembros que componen la Fundación<sup>681</sup>.

De tal manera, la dirección de la Fundación Galicia-Europa ha estado vinculada funcionalmente desde sus inicios a la Xunta de Galicia. Ya en 1977, cuando se crea la *Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior* --con dos principales objetivos: el área europea y el resto del Mundo (MERCOSUR, China...)-- la coordinación de la acción del área europea

---

<sup>677</sup> M. CIENFUEGOS MATEO, *op. cit.*, 2000, pp. 129.

<sup>678</sup> P. PÉREZ TREMPES, *op. cit.*, 1998, pp. 315.

<sup>679</sup> Pasa a asumir la presidencia de la Xunta Fernando González Laxe, que ostenta el cargo por el PsdeG-PSOE durante tres años, de 28 de septiembre de 1987 a 2 de febrero de 1990.

<sup>680</sup> La Fundación Galicia-Europa tiene dos oficinas una en Santiago de Compostela y otras en Bruselas, en ésta última trabajan 17 personas. Véase en CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, “Fundación Galicia-Europa”, en *A Galicia do Euro*, n. 3, febrero, 1999, pp. 2

<sup>681</sup> Las entidades miembros que componen las Fundación son, bajo la presidencia del Presidente de la Xunta de Galicia, las siguientes: Banco Pastor, Caixa Galicia, Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra, Banco Portugués de Investimento, Consorcio Zona Franca de Vigo, Cámaras Gallegas de Comercio, Industria y Navegación y las Cámaras de Comercio de A Coruña, Ferrol, Ourense, Pontevedra, Santiago, Tui, Vigo, Lugo y Vilagarcía.



se desarrollará principalmente desde la Fundación Galicia-Europa. Desde entonces la *Secretaría Xeral* será la responsable de asegurar el funcionamiento de la Fundación.

En resumen, estamos ante un proceso que, aunque deficitario, supone una apertura de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. En 1998 tras el Tratado de Amsterdam se avanza un poco más y se amplía la presencia de las CC.AA. también en la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. La necesidad de participar en la configuración de la voluntad del Estado ante los temas europeos en las materias transferidas ha sido un importante impulso para lograr la necesaria colaboración entre ellas a través de las conferencias sectoriales. La posibilidad de participación de la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea es, sobre todo, un paso más.

**c) La participación institucional desde la Xunta de Galicia: La *Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior* y la *Comisión de Acción Exterior*.**

La administración autonómica gallega cuenta, al igual que el resto de las autonomías, con organismos de coordinación institucionalizada para los asuntos comunitarios. Los departamentos responsables de articular estas relaciones en el organigrama institucional de la Xunta de Galicia son: la *Secretaría Xeral de Relacións coa UE e Acción Exterior* y la *Comisión de Acción Exterior*.

c.1. La *Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior* es un organismo de naturaleza departamental que depende directamente de la Presidencia de la Xunta de Galicia. Esta Secretaría representa el “órgano de apoyo, asesoramiento y coordinación de la Presidencia de la Xunta en todas las actuaciones que, en materia de relaciones con la Unión Europea y acción exterior, lleve a cabo la Administración Autónoma”<sup>682</sup>. En su origen, las funciones reservadas eran principalmente la preparación específica para la obtención de ayudas comunitarias. Posteriormente adquirirá mayores competencias, teniendo en la actualidad las funciones de: dirección y ejecución de la calidad europea y mundial, cooperación institucional y técnica para apoyar las instituciones relacionadas con la integración europea, notificación de las ayudas públicas y tratamiento de las quejas comunitarias, representación de la Comunidad Autónoma en los órganos de cooperación existentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, impulso de la cooperación entre los departamentos de la Xunta de Galicia para asuntos relacionados con la Unión Europea y Acción Exterior y canalización de la información de la Unión Europea.

---

<sup>682</sup>Artículo 1.1 del Decreto 4/1997, de 9 de enero, por el que se crea la Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior (DOG, n. 15, de 23 de enero de 1997).

c.2. Por otro lado, la *Comisión de Acción Exterior* es un órgano interdepartamental que se crea ante la creciente actividad exterior de los departamentos autonómicos. Esta Comisión propone las líneas políticas de la Acción Exterior y coordina los programas y actuaciones de la Administración Autonómica definiendo objetivos, prioridades y sistematización de recursos de la Acción Exterior de la Xunta. La *Comisión* está presidida por el Presidente de la Xunta de Galicia y compuesta por los *Conselleiros de Presidencia e Administración Pública; Economía e Facenda; Industria e Comercio; Agricultura, Gandería e Montes; Cultura e Comunicación Social; Pesca, Marisqueo e Acuicultura; Familia, Muller e Xuventude*; así como los *Secretarios de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior, Presidencia, Relacións coas Comunidades Galegas e Turismo* y el *Director Xeral de Comercio* y el director del *Instituto Galego de Promoción Exterior (IGAPE)*.

Podemos afirmar que en Galicia la coordinación de los asuntos comunitarios se realiza principalmente en el marco de dos *consellerías*: *Consellería de Presidencia y Consellería de Economía e Facenda*. Utilizando el enfoque de Manuel Cienfuegos podemos calificar esta articulación como *dual*, es decir, la coordinación de los asuntos comunitarios se realiza desde la doble perspectiva de reivindicación política y económica<sup>683</sup>. La visión más política resultado de la adscripción de las instituciones a un órgano eminentemente político como es la *Presidencia de la Xunta*. La percepción más económica, por el papel fundamental que desempeña la *Consellería de Economía e Facenda*, principalmente referido a los Fondos comunitarios y su importancia trascendental para la Comunidad de Galicia en la medida en que es una región objetivo 1.

## **II. La articulación del FSE como instrumento financiero y de empleo en la Comunidad Autónoma Gallega**

En este apartado analizamos el papel del Fondo Social Europeo en Galicia en el marco de la cesión de competencias del Estado central en las Comunidades Autónomas y el desarrollo de la política regional a nivel comunitario. En primer lugar, desde el enfoque del financiamiento autonómico, con una breve referencia al sistema de recursos, básico y complementario, para poder situar al FSE en este esquema de instrumentos financieros.

Por otro lado, veremos como este proceso se ha trasladado también a unos de los sectores más importantes de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas como es el empleo y la formación. Este es precisamente el sector de actuación del Fondo Social Europeo. Examinaremos,

---

<sup>683</sup>Cienfuegos nos habla de la pugna existente en las instancias autonómicas entre el tratamiento de los asuntos europeos con una proyección más política y la visión mas económica viéndose a las Comunidades como proveedoras de fondos. Véase en M. CIENFUEGOS MATEO, “La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108, abril/junio, 2000, pp. 138-140.

por tanto, cómo se estructuran en la Comunidad Gallega las políticas de empleo y formación y el papel que ocupa el Fondo Social Europeo en el esquema institucional.

#### **a) La nueva situación de la política regional**

La gestión y ejecución del Fondo Social Europeo en Galicia se ha visto directamente afectada, por un lado, por el proceso de transferencia de las competencias del Estado central en las Comunidades Autónomas y por otro, por el desarrollo de la política regional en el nivel comunitario, con la consecuente regionalización en todas las fases relativas a la planificación de los Fondos Estructurales.

En la actual política regional confluyen decididamente dos factores institucionales. Por un lado, el Título VIII de nuestra Constitución por el que se crea el Estado de las Autonomías que modifica los grados de competencia hasta entonces existentes entre los diferentes niveles de Gobierno de la Administración. La Constitución de 1978 puso fin a un periodo caracterizado por un sistema de Administración territorial centralizado. Galicia se rige desde el 6 de abril de 1981 por su Estatuto de Autonomía<sup>684</sup> que, tras un proceso no exento de dificultades<sup>685</sup>, fue aprobado en referéndum del 21 de diciembre de 1980<sup>686</sup>. En octubre de 1981 se celebrarán las primeras elecciones al Parlamento gallego. Galicia comienza desde entonces una nueva etapa, iniciada en el período preautonómico, que rompe con un pasado centralista y que culmina el día 21 de enero de 1982 con la constitución del primer gobierno democrático.

Por otro lado, la entrada de España en la CEE en enero de 1986 se produce en el recién iniciado proceso de desarrollo autonómico, cuando se está negociando la cesión de transferencias a la Comunidad gallega<sup>687</sup>. Es a partir de 1988 tras la reforma de los Fondos Estructurales cuando las regiones van a adquirir un mayor papel en los procedimientos relativos a las ayudas de estos Fondos. Sin olvidar que los Estados continúan siendo los únicos interlocutores legales válidos ante la Comunidad, los contactos entre los servicios de la Comisión y las autoridades regionales (Länders

---

<sup>684</sup>Redactado durante la guerra civil, aunque sin ser aprobado por las Cortes, permiten proceder de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del artículo 151.

<sup>685</sup>En 1936 se había plebiscitado afirmativamente el texto estatutario redactado en 1932, aunque los acontecimientos posteriores impedirían su entrada en vigor. Véase X. VILAS NOGUEIRA, *O Estatuto Galego*, Edicions do Ruevoiro, La Coruña, 1975.

<sup>686</sup>Los resultados del referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia de 21 de diciembre de 1980 son un reflejo de las dificultades del proceso, ya que de un total de 2.172.898 electores el índice de participación fue solamente del 28% (614.218 votantes). A favor 450.556; en contra: 121.448; en blanco: 28.381; nulos 13.833. El 20% de los votantes dijeron sí, al Estatuto de Autonomía. Véase en L. AGUIAR DE LUQUE y R. BLANCO CANALES, *Constitución española, 1978-1988*, 3 vols, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 345-351.

<sup>687</sup>Véase G. FERNÁNDEZ ALBOR, "Galicia en la Europa del año 2000", en M. FRAGA IRIBARNE y otros, *La Galicia del año 2000*, Veintiuno, Madrid, 1993, pp. 53.

alemanes, las regiones belgas, ciertas regiones francesas, las Comunidades españolas...) son cada vez más frecuentes y más estrechos. La colaboración entre organismos públicos de distinto nivel de la administración -local, regional, nacional y comunitario-, así como la participación de agentes económicos y sociales en la programación va a irse convirtiendo en uno de los principios de las políticas comunitarias.

Al mismo tiempo, una de las características del proceso de integración europea consiste en la pérdida de competencias de todos los poderes del Estado, a nivel central y regional, en favor de la Comunidad Europea, es lo que Manuel Cienfuegos califica como “desapoderamiento competencial en el orden interno en favor de los centros europeos de decisión”<sup>688</sup>. El proceso comunitario está suponiendo una pérdida de competencias para todos, Estado y Comunidades Autónomas, en favor de las instituciones comunitarias.

En nuestro país no ha existido hasta hace muy poco una verdadera política regional, sino que las acciones emprendidas se limitaban al establecimiento de determinadas áreas de promoción, pero sin una perspectiva integral de desarrollo regional. La entrada de España en la Comunidad y la aplicación de las ayudas estructurales implican una definición de política regional coordinada bajo el marco de la Política Regional Comunitaria. De tal manera, que la Comunidad, y en concreto las ayudas estructurales, aportan un nuevo mecanismo financiero que se suma a los ya existentes, si bien, su eficacia habrá de depender, en gran medida, de que se opere la coordinación con la Política Comunitaria. Además, el acceso efectivo a los Fondos comunitarios vendrá determinado por el esfuerzo de programación y financiación regional que sea capaz de desarrollarse al nivel correspondiente.

## **b) El FSE en el esquema de la programación de los recursos**

En el contexto brevemente descrito podemos distinguir en Galicia dos niveles administrativos básicos: la administración propia del territorio, es decir, el gobierno autonómico y las administraciones locales (diputaciones y ayuntamientos); y, por otro lado, las instancias públicas de la Administración estatal y europea. Este esquema se reproduce en la estructura de la financiación de las Comunidades Autónomas. Sin ánimo de adentrarnos en la compleja y polémica cuestión de la financiación de las Comunidades Autónomas, que no es el objeto de esta investigación, sí creemos necesario situar, aunque sea de una manera muy somera, la participación del Fondo Social en el

---

<sup>688</sup>Véase M. CIENFUEGOS MATEO, *op. cit.*, 2000, pp. 103 y también J. PÉREZ MEDINA, “Efectos de la integración europea en el Estado autonómico: Visión desde la Administración del Estado”, *Debate hacia nuevas formas de gobierno: la participación de las regiones en la construcción europea*, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia y la Secretaría de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, celebrado el 20 de febrero de 2001.

esquema de las fuentes de recursos. Así, podemos distinguir dos grandes fuentes de recursos, el financiamiento básico y el financiamiento complementario.

b.1. El financiamiento básico constituye la principal fuente de ingresos para las autonomías. El sistema vigente de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se regula por la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980, basada en los principios constitucionales de autonomía, suficiencia y solidaridad. Estos recursos están condicionados a la asunción de las competencias en cada territorio, y dentro de éstas las partidas principales corresponden a la transferencia de servicios sanitarios a cargo del INSALUD.

b.2. El financiamiento complementario está formado por los fondos que recibe Galicia en concepto de redistribución de la riqueza nacional y de apoyo al desarrollo. Los instrumentos de política regional utilizados son principalmente tres: el nuevo sistema de incentivos regionales, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y los Fondos Estructurales europeos. A partir de 1996<sup>689</sup> a este sistema de financiación autonómica se le une la recaudación de compartir el IRPF entre los niveles del gobierno central y autonómico (que pasa a partir de 1998 del 15% al 30%, desapareciendo la participación territorializada)<sup>690</sup>.

b.2.1. El nuevo sistema de incentivos regionales se crea por Ley de 27 de Diciembre de 1985, cuyo desarrollo posterior se hace ya en consonancia con las directrices marcadas por las directivas comunitarias, tanto en la delimitación del tipo de "Zonas" a crear, como en los incentivos que se van a conceder a cada una de ellas. Conforme a la Ley de incentivos<sup>691</sup>, Galicia se encuentra calificada como ZPE (zona de promoción económica) del tipo 1, que significa que es una de las regiones más favorecidas por las actuales políticas de incentivos regionales.

---

<sup>689</sup>El 23 de septiembre de 1996 se firma el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, nuevo Acuerdo sobre financiación para el período 1997/2001. Este documento no ha sido firmado por las Comunidades en las que gobierna el partido socialista. Véase en A. GARCÍA RICO y P. URBÁN LÓPEZ, "Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: una perspectiva actual", en A. OLAYA INIESTA y J.M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 2000, pp. 219- 228

<sup>690</sup>Véase sobre este tema a A. NARVÁEZ BUENO y J. RODRÍGUEZ GARCÍA, "Cambios en la organización territorial del Estado autonómico español: su financiación en el período 1997-2001", en A. OLAYA INIESTA y J.M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 203-218. También A. GARCÍA RICO y P. URBÁN LÓPEZ, *op. cit.*, 2000, pp. 219- 228

<sup>691</sup>Según la Ley de 27 de Diciembre de 1985 se diferencian tres tipos de Zonas: 1) De Promoción Económica, (para aquellas áreas de escaso desarrollo, con altas tasas de paro y bajo nivel de renta "per cápita". 2) Zonas Industriales en Declive (para las que se pretende una recuperación económica). 3) Una Zona Especial: Aragón.

b.2.2. El Fondo de Compensación Interterritorial<sup>692</sup> nace en 1982 para intentar corregir los desequilibrios territoriales. El FCI tiene, en términos teóricos, por objetivo redistribuir la riqueza interregional. El FCI modifica su normativa reguladora en 1990 con el fin de coordinarse con las actuaciones de los Fondos Estructurales. Después de un período en el que debía cumplir con la doble función de actuar como instrumento de solidaridad interterritorial y de acoger la financiación para las nuevas inversiones, a partir de 1992 se limita al primer objetivo. Las regiones beneficiarias del FCI son aquéllas cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea, coincidente por tanto con las regiones objetivo 1.

b.2.3. Finalmente, en sentido amplio, los Fondos Estructurales también son instrumentos financieros de solidaridad interterritorial. Con respecto al papel que desempeñan las regiones, y en concreto Galicia, en la aplicación y programación de los Fondos en general, y del FSE en particular, hay que señalar que hasta 1988, la Administración central va a tener una posición preeminente ante la Comisión Europea sobre los programas cofinanciados por Europa. La entrada de España coincide, como ya hemos visto, con la aprobación del Acta Única Europea que marca una nueva etapa de programación de los Fondos Estructurales materializada en las nuevas previsiones introducidas por su reforma en 1988. El desarrollo local y regional pasan a considerarse como una preocupación en el seno comunitario. A partir de entonces la participación de las autoridades regionales y locales en la formulación de políticas comunitarias adquiere un nuevo rango con el principio de subsidiariedad.

La programación, como hemos visto, se lleva a cabo de acuerdo con la clasificación de las regiones y zonas por objetivos. Además, derivado de la necesidad de la reforma de los Fondos surgen los Planes de Desarrollo Regional (PDR) elaborados en colaboración con la Comunidad Autónoma, para conseguir la coordinación de las políticas regionales, nacionales y comunitarias. En este sentido, como veremos, los PDR en Galicia constituirán un aspecto fundamental de la nueva reestructuración del desarrollo regional. La elaboración de estos programas permitirá un más efectivo desarrollo de una política regional comunitaria, así como una más lógica distribución de las ayudas financieras. Esta programación, que estudiaremos al analizar las distintas etapas del FSE en Galicia, ha influido en la creación de un modo coordinado de canalizar la inversión pública, pero que como reconoce David Ordóñez “este hábito ha sido provocado fundamentalmente por la necesidad de obtener la financiación comunitaria”<sup>693</sup>.

### **c) El FSE en la estructura de las políticas de empleo y formación**

---

<sup>692</sup>Se crea por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 22 de septiembre de 1980, como instrumento de solidaridad, conforme a los artículos segundo y los apartados 1 y 2 del 138 de la Constitución. Reformado por Ley de 26 de Diciembre de 1990, a partir de la cual, puede afirmarse que el nuevo sistema de reparto de este tipo de ayudas se ajusta únicamente a razones de solidaridad regional.

<sup>693</sup>Véase D. ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 222.

### c.1. Concepto y contextualización de las políticas activas de empleo

Para analizar el papel que desempeña el Fondo Social en el contexto de la estructura de las políticas de empleo y formación aplicadas en la Comunidad Autónoma Gallega, es necesario diferenciar en primer lugar el significado de las políticas activas y las políticas pasivas en el empleo. Como ya definimos en el capítulo II, las medidas de política activa son “aquellas que surgen para resolver el problema de empleo de las personas afectadas por las crisis económicas, que contrastan con las medidas de política pasiva, que tienden a facilitar la vida de los parados durante un periodo de dificultad”<sup>694</sup>. Entre las medidas de política activa las más importantes son los servicios públicos de empleo y administración de los programas, la formación ocupacional y continua, las subvenciones a la creación directa de empleo y a la contratación, y medidas destinadas a jóvenes y discapacitados. Por otro lado, las medidas de política pasiva, son aquéllas destinadas a garantizar una renta a las personas que estuvieron trabajando y que no tienen posibilidades de tener rentas salariales<sup>695</sup>.

Dentro de las políticas activas la formación profesional constituye uno de los objetivos prioritarios, en la medida que es un eje fundamental para el buen funcionamiento del mercado de trabajo, la creación de empleo, la promoción personal y profesional y el desarrollo efectivo de la igualdad de oportunidades.

La gestión y administración de la formación profesional se acomete tradicionalmente a través de dos subsistemas independientes. Por un lado, la *formación reglada*, gestionada por la Administración educativa<sup>696</sup>. Esta formación está concebida como una educación general y polivalente, cuyos contenidos están predeterminados. Por otro, la *formación no reglada* que se presenta como una formación específica y especializada en sus contenidos, gestionada por la Administración laboral. Dentro de esta última distinguimos la *formación profesional ocupacional* y la *formación profesional continua*. La formación ocupacional se articula como un instrumento de inserción en el mercado de trabajo a corto plazo y a la larga sus objetivos pretenden el incremento de la cualificación de la mano de obra. La formación continua se define como “el conjunto de acciones formativas que se desarrollen por las empresas, los trabajadores o sus respectivas Organizaciones, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la

---

<sup>694</sup>Véase en A. ALBA RAMÍREZ y M. TUGORES QUES, *op. cit.*, 2000, pp. 352.

<sup>695</sup> La Ley Básica de Empleo de 1980 marca el inicio de las medidas contra el desempleo en España, véase en F. SALVÁ MUT, *Formación e inserción laboral*, Pirámide, Madrid, 2000.

<sup>696</sup>En la actualidad el mapa educativo español se halla dividido en dos bloques: aquellas Comunidades que no tiene transferidas las competencias educativas, territorio MEC y las Comunidades que ya las han asumido: Andalucía, Canarias, Galicia, Cataluña, País Vasco, Valencia, Navarra y Baleares. Véase E. GARCÍA ESCOBAR et al., *Fundamentación estructural del actual sistema educativo*, Hergué, Huelva, 1999.

formación individual del trabajador”<sup>697</sup>. Se dirige, por tanto, a los que trabajan, basándose fundamentalmente en el reciclaje de los trabajadores y con objetivos de flexibilizar la movilidad laboral a largo plazo.

En España la formación profesional sigue presentando serias disfuncionalidades que pasan en primer lugar, por su estructura como sistema desintegrado en tres subsistemas distintos. La reciente evolución de la formación profesional en nuestro país ha estado así marcada por unos defectos de base. Las recientes revisiones normativas y transferencias a las Comunidades Autónomas ha intentado suplir la falta de una planificación integrada y el desprestigio que ha condicionado la historia de la formación profesional en nuestro país. La actuación cofinanciadora del FSE en gran parte de las acciones de formación profesional, nos obliga a revisar y valorar la reciente trayectoria de la misma.

El origen de las medidas de políticas activas de empleo en nuestro país lo encontramos en el Acuerdo Económico y Social (AES) firmado por el Gobierno, UGT, CEOE y CEPYME en 1984 donde se formulan los objetivos prioritarios para la Formación Profesional. Este acuerdo lleva a la aprobación en 1985 del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) gestionado por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y a la creación en 1986 del Consejo General de Formación Profesional, como órgano consultivo en el que participan conjuntamente los Ministerios de Trabajo y Educación y a partir de 1997, también representantes de las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas del Estado.

El Plan FIP se convierte en el Plan más importante en la formación no reglada en España. Principalmente se trata de Formación Ocupacional, de capacitación profesional adaptada al mercado de trabajo dirigida a los trabajadores (ocupados o no). Opinamos con Salvá Mut que la Formación Ocupacional “adoleció desde el principio de una serie de problemas de origen que la han llevado a un cierto desprestigio y que pueden resumirse en que fue presentada como remedio de muchos males cuya curación no estaba en sus manos, sin llegar a ubicarse nunca en el lugar que le era propio”<sup>698</sup>. En este sentido, Lozares Colina precisa que uno de los retos del mercado de trabajo español es el paso de la construcción de las cualificaciones basado predominantemente en los “mercados internos” (construcción de las cualificaciones dependiente del aprendizaje en la empresa) a otro “modelo profesional” (derivado de la cooperación entre instituciones formativas y empresas, con acreditaciones reconocidas por todos los actores)<sup>699</sup>, en la medida en que el papel de la formación profesional en la consecución de la “igualdad de oportunidades” es cuestionable en la articulación actual.

---

<sup>697</sup>Véase artículo 1 de la Resolución de 2 de febrero de 2001, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el Registro y publicación del III Acuerdo Nacional de Formación Continua suscrito el día 19 de diciembre de 2000 (BOE, n.º 47, de 23 de febrero de 2001, pp. 7137).

<sup>698</sup>SALVÁ MUT, *op.cit.*, Pirámide, Madrid, 2000, pp. 68.

<sup>699</sup>Véase C. LOZARES COLINA et al., *op. cit.*, Madrid, 2000, pp. 239.



Ante las disfuncionalidades existentes en 1990 se aprueba la Ley de Orgánica Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)<sup>700</sup> que acomete una profunda reforma de la formación profesional en España atribuyendo como finalidad de la misma: la preparación de los alumnos para la actividad en un campo profesional y su capacitación para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Además se orienta hacia la integración del propio subsistema de FP educativo con los otros dos subsistemas de FP (la FP ocupacional y la FP continua). De tal manera, a finales de 1990 se aprueba la normativa sobre el Plan FIP<sup>701</sup> que pretende dar un carácter más estable o permanente al mismo.

El INEM va a ser la institución encargada de gestionar los gastos de formación en relación al FSE a través del Plan FIP desde 1985 hasta 1992. A principios de los noventa se inicia un proceso de traspaso de competencias de gestión en materia de formación profesional a las Comunidades Autónomas. Este paso requería una cooperación muy estrecha entre ambas administraciones (Estatal y Autonómica) debido, sobre todo, a la función de control que el Instituto debía seguir ejerciendo a la hora de distribuir y justificar las subvenciones, que para este tipo de gestión proporciona la Comisión Europea a través del Fondo Social Europeo.

Paralelamente y en relación a la formación continua, en 1992 se firma el I Acuerdo Nacional de Formación Continua, por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las centrales sindicales CC.OO., U.G.T. y C.I.G.<sup>702</sup>, que regula y establece la estructura técnica y organización del subsistema de Formación continua. En mayo de 1993 se constituye la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). El FORCEM es la entidad tripartita de ámbito nacional encargada de impulsar y difundir la Formación Continua entre empresas y trabajadores y de gestionar las ayudas. El órgano de gobierno, administración y representación de la Fundación es un Patronato compuesto actualmente por veintisiete miembros donde están representadas las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME), las organizaciones sindicales (CC.OO., U.G.T. y C.I.G.) y el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>703</sup>. Durante el período 1994-96, FORCEM, como entidad colaboradora con la Administración, fue la responsable directa de los recursos del FSE. Desde 1997,

---

<sup>700</sup>Ley Orgánica 1/1990, del 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativos (LOGSE).

<sup>701</sup>Real Decreto 11618/1990, de 14 de diciembre.

<sup>702</sup>Firmado el 16 de diciembre de 1992 fue complementado a su vez por otro, de carácter tripartito en materia de formación de los trabajadores ocupados.

<sup>703</sup>FORCEM pasa a constituirse como Fundación Tripartita por Resolución de 1 de febrero de 2001, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al III Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua (BOE, n.º 40, de 15 de febrero de 2001, pp. 5935). Actualmente está compuesto por veintisiete miembros: nueve representantes de Organizaciones Empresariales, Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME); nueve representantes de Organizaciones sindicales, Comisiones Obreras (CC.OO.), Unión General de Trabajadores (UGT), Confederación Intersindical Gallega (CIG) y nueve representantes del Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

con la entrada en vigor de los II Acuerdos Nacionales para la Formación Continua, se incorpora el Ministerio de Trabajo a través del INEM<sup>704</sup>, a petición de las Organizaciones Empresariales y Sindicales, que solicitan su intervención con el objetivo de dotar de mayor transparencia a la gestión del sistema y promover la coordinación necesaria con los otros subsistemas de Formación Profesional. El INEM ostenta desde entonces la titularidad de los fondos de Formación Continua, adquiriendo la responsabilidad directa ante la Unidad Administradora del FSE de las evaluaciones solicitadas por el FSE. Ambos FORCEM e INEM son promotores ante el FSE de los Programas Operativos para regiones Objetivo 1<sup>705</sup> y 4 del período 1994-99. En 1994, renovada en 1997<sup>706</sup>, fue aprobada la Comisión Paritaria Territorial de Formación Continua de la Comunidad Autónoma de Galicia donde están representadas la organización empresarial, Confederación de Empresarios de Galicia (CEG) y las organizaciones sindicales UGT, CC.OO. y Confederación Intersindical Galega (CIG) en su condición de más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Gallega<sup>707</sup>. Los recursos del FSE distribuidos por la Comisión paritaria son casi insignificantes, puesto que ésta solo acuerda las propuestas en aquellos sectores que no cuentan con Convenio Colectivo Estatal o Acuerdo Sectorial de Formación y aquellas acciones formativas que se desarrollen en un ámbito territorial no superior a una Comunidad Autónoma. En 1999, los recursos procedentes de la cuota de Formación Profesional ascendieron en el territorio nacional a 107.574 millones de pesetas, de los cuales 23.891 millones proceden del FSE<sup>708</sup>.

La implicación de la Administración en la resolución de las diferentes convocatorias ha dado lugar a cambios en la actividad y estructura organizativa del FORCEM, con el fin de adecuar su sistema de gestión a los procesos administrativos establecidos. La coordinación de la información entre el INEM y FORCEM es una actividad esencial de la gestión, dado que el pago de las ayudas lo realiza la Administración. En diciembre de 2000, con la firma del III Acuerdo sobre Formación Continua, FORCEM se constituye como Fundación Tripartita (incluyendo al Gobierno) para evitar la dualidad de funciones entre el FORCEM (gestionada hasta entonces bipartitamente por los interlocutores sociales) e INEM, con el fin de eliminar trámites y duplicidades burocráticas. Los principales problemas a los que se ha enfrentado el FORCEM con los recursos del FSE han sido, por

---

<sup>704</sup>Véase FORCEM, *Memoria de actividades 1997*, Fundación para la Formación Continua, Madrid, 1998, pp. 9.

<sup>705</sup>El coste total del PO 1994-1999 fue de 74.360.048.302 pesetas de las cuales 43.232.003.322 correspondieron al FSE para actividades de anticipación, orientación y asesoramiento, formación continua de trabajadores y asistencia técnica. Véase *Ibidem*.

<sup>706</sup>Acuerdo de Constitución publicado en el Diario Oficial de Galicia (DOG) nº 154 de octubre de 1997.

<sup>707</sup>La Comisión se compone de seis miembros, de los cuales tres son designados por la CEG, uno por la UGT, uno por CC.OO. y uno por la CIG. Véase FORCEM, *Comisión Paritaria Territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Fundación para la Formación Continua, Madrid, 2000, pp 23.

<sup>708</sup>Véase FORCEM, *Memoria de actividades 1999*, Fundación para la Formación Continua, Madrid, 2000, pp. 37.

un lado, la complejidad de los trámites y por otro, la tardanza con que se producen los pagos del Fondo. Por otro lado, la estructura formativa del FORCEM encuentra sus críticas en el carácter dualista y selectivo, en la medida que como afirma Lozares Colina “las inversiones se dirigen preferentemente al núcleo de empleo que ya cuenta con altos niveles de formación reglada inicial. Es decir, tiene una clara orientación segregadora, diferenciadora y por tanto ahonda en las desigualdades sociales de partida... Los perdederos, los trabajadores con bajo nivel educativo inicial, se ven excluidos”<sup>709</sup>.

Opinamos que sólo mediante la actuación y orientación coordinada de los dos principales subsistemas de formación se podrá alcanzar una formación profesional que alcance los objetivos explicitados anteriormente. En esta línea, en marzo de 1998 se aprueba el Segundo Programa de Formación Profesional<sup>710</sup> (1998-2000) en el que queda definido el esquema de la Formación Profesional compuesto principalmente por tres subsistemas interrelacionados y enmarcados en una dimensión europea: a) Formación Profesional Reglada o Inicial (Ministerio de Educación y Ciencia); b) Formación Profesional Ocupacional (INEM y CC.AA.); y c) la Formación Continua (Agentes Sociales-FORCEM).

La Formación Profesional en España se enfrenta a grandes retos y tiene importantes problemas que resolver. Muchos de estos problemas como la integración de la oferta formativa o el desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional pueden encontrar la solución en el marco autonómico. En junio de 2001 se aprueba del Plan Galego de Formación Profesional<sup>711</sup> -inspirado en el Segundo Programa nacional de FP-que se concibe bajo la perspectiva global e integrada de las cualificaciones<sup>712</sup>, la formación y la orientación profesional.

## **c.2. La programación de la Formación en Galicia**

---

<sup>709</sup>Véase C. LOZARES COLINA et al., *op. cit.*, Madrid, 2000, pp. 240.

<sup>710</sup>El Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional fue acordado en el seno del Consejo General de la formación profesional el 18 de febrero de 1998 y aprobado por el Gobierno por Acuerdo de Consejo de ministros el 13 de marzo de 1998, considera prioritaria la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones, como instrumento técnico de carácter independiente, éste se ha creado por el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo.

<sup>711</sup>XUNTA DE GALICIA, *Plan Galego de Formación Profesional*, Xunta de Galicia, Santiago, 2001.

<sup>712</sup>Nueva Ordenación en módulos de la Formación Profesional en el ámbito educativo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, 1/1990, del 3 de octubre, que se traduce en la obtención de “certificaciones profesionales” en el ámbito de la Formación Profesional Ocupacional y de “titulaciones profesionales” en la Formación Profesional Reglada.

A lo largo de la última década hemos asistido al proceso en el que las políticas activas de empleo han pasado de gestionarse por el INEM a transferirse a la Comunidad Autónoma<sup>713</sup>. Esta nueva situación llevará al INEM a mantener sólo su protagonismo en la gestión de las políticas pasivas (prestaciones por desempleo), así como otros aspectos relacionados con el mantenimiento del registro para la elaboración de estadísticas de ámbito estatal o intermediación en el ámbito interautonómico. A raíz de este traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma se crea el Consejo General de Formación Profesional que es el órgano consultivo compuesto por gobierno y agentes sociales y al que le corresponde elaborar y proponer al Gobierno, para su aprobación, el Programa Nacional de Formación Profesional, dentro de cuyo marco las Comunidades Autónomas con competencias en la gestión podrán regular para su territorio sus características específicas.

Las vías de las políticas de formación y empleo en Galicia con intervención del FSE son dos: la Programación de la Formación Ocupacional<sup>714</sup> que se realiza principalmente a través del Plan FIP y las actuaciones cofinanciadas por el FSE<sup>715</sup>. Por otro lado, la Formación Continua, es decir, la formación de los trabajadores ocupados, que corresponde al FORCEM y al FSE.

<b>POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO</b>			
<b>FORMACIÓN OCUPACIONAL</b> (Trabajadores desempleados)		<b>FORMACIÓN CONTINUA</b> (Trabajadores ocupados)	
Plan FIP	FSE	FORCEM	FSE

En Galicia en enero de 1993<sup>716</sup> se produce el traspaso de funciones y servicios de gestión de la Formación Ocupacional a la extinta *Consellería de*

<sup>713</sup>La formación ocupacional integrada en el Plan FIP fue transferida, entre 1991 y 1999, a todas las Comunidades Autónomas, con las únicas excepciones del Principado de Asturias, el País Vasco, Ceuta y Melilla.

<sup>714</sup>Para un análisis de la oferta de recursos de Formación Profesional Ocupacional en Galicia, véase J. B. COTANDA BUENO, *A Formación Profesional Ocupacional en Galicia. Mapa de recursos*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1996.

<sup>715</sup>El diseño de la política de Formación Profesional Ocupacional integrando las acciones del Plan FIP y las cofinanciadas por el FSE, está contenido en el Decreto 52/1994, del 4 de marzo, por el que se establece el régimen de ayudas y subvenciones de la *Consellería de Familia, Promoción do Emprego, Muller e Xuventude* en materia de formación, promoción del empleo y fomento de la economía social.

<sup>716</sup>R.D. 146/1993, de 29 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de gestión de Formación Profesional Ocupacional (BOE, n.º 54, de 4 de marzo de 1993) (DOG, n.º 43, de 4 de marzo de 1993).

*Traballo e Servicios Sociais* (actualmente le corresponde a la *Dirección Xeral de Formación e Emprego* de la *Consellería de Familia, Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*). La normativa básica reguladora del Plan FIP está contenida en el RD 631/1993<sup>717</sup>. En este marco jurídico la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude* a partir de este año publica dos órdenes anuales de convocatoria de cursos de formación ocupacional, una de cursos del “Plan de Formación e inserción profesional” (FIP) y otra de cursos cofinanciados por el FSE. Durante el año 2000 se convocaron un total de 1.317 cursos con un presupuesto de 6 mil millones de pesetas (véase Cuadro VI.a).

A principios de 1998 se hacen efectivas las transferencias de gestión en materia de trabajo, empleo y formación a la Xunta de Galicia<sup>718</sup>, pasando a ser la segunda Comunidad Autónoma tras Cataluña, para la que se ha hecho efectivo el traspaso de la gestión del Instituto Nacional de Empleo (INEM) en los ámbitos del trabajo, el empleo y la formación. Este traspaso incluye la gestión y control de los programas estatales de Escuelas Taller y Casas de Oficios<sup>719</sup>, así como las oficinas de empleo localizadas en Galicia. A partir del 1 de enero de 1998, la Xunta de Galicia asume la gestión de todos los programas y medidas de formación, intermediación laboral y fomento del empleo, pasando a ser la única gestora de las políticas activas de empleo, constituyéndose el *Servicio Público de Emprego de Galicia*. Todas las funciones propias del *Servicio Público de Emprego de Galicia* se adscriben a la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*, que las gestiona a través de la *Dirección Xeral de Formación e Colocación* e a *Dirección Xeral de Fomento do Emprego*. Durante el año 1999 se

---

<sup>717</sup>RD 631/1993, del 3 de mayo, desarrollado por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del 13 de abril de 1994 que, a su vez, fue modificada por la Orden del 14 de octubre de 1998.

<sup>718</sup>Real Decreto 232/1998, de 16 de febrero (BOE, núm. 54 de 4-03-1998), sobre ampliación y modificación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 1375/1997, de 29 de agosto, en materia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

<sup>719</sup>Las Escuelas Taller y las Casas de Oficios son programas públicos de empleo-formación que tienen como finalidad la inserción de jóvenes desempleados menores de 25 años. Los programas de las Escuelas Taller y Casas de Oficio fueron regulados por primera vez por una Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 29 de marzo de 1988, modificada por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 3 de agosto de 1994 (B.O.E. , n.º 191, de 11 de agosto de 1994).

**CUADRO VI. a. Resumen de la formación ocupacional en Galicia. Año 2000**

	Cursos	Presupuesto	Alumnos
FIP (excluidos compromisos de contratación)	1.317	6.290.389.472	21.278
Compromisos de contratación FIP	325	1.010.785.560	4.481
Compromisos de contratación FSE	1	2.792.718	12
Medios Propios	136	471.293.575	1.970
Plan Autonómico de formación de formadores	74	67.576.600	1.068
Otras acciones formativas	125	303.785.024	3.650
<b>TOTAL</b>	<b>1.978</b>	<b>8.146.622.949</b>	<b>32.819</b>

Fuente: CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE, *Medidas activas de emprego. Balance de resultados 2000*, Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela, 2001.

consolida el funcionamiento del *Servicio Galego de Colocación*, con integración en lo aplicativo propio de las oficinas de empleo de la Xunta, en las que paulatinamente se están sustituyendo las anteriores aplicaciones del INEM y que conforman actualmente, junto con los centros asociados, la red de intermediación laboral en la Comunidad Autónoma. Esta red cuenta con más de 300 puntos: 51 oficinas de empleo y un total de 276 centros asociados<sup>720</sup>.

El traspaso de las competencias de empleo y formación desde el Instituto Nacional de Empleo a la Comunidad Autónoma de Galicia implica que ésta pasa a realizar las siguientes funciones: intermediación en el mercado de trabajo; gestión y control de política de empleo (subvención y ayuda, Escuelas Taller y Casas de Oficio); Centros Nacionales de Formación profesional Ocupacional; participación en Comisiones Ejecutivas Provinciales y de seguimiento de la contratación laboral; ejercicio de funciones relativas al cumplimiento de obligaciones de empresarios y trabajadores y la potestad sancionadora en materias relativas a empleo y desempleo.

Este proceso de cesión de las transferencias de las políticas activas de empleo por parte de la Administración central a la autonómica ha supuesto un cambio significativo en las políticas de empleo y va acompañado de una reprogramación de la formación profesional ocupacional a desempleados ante el solapamiento que suponía la impartición de cursos similares, pero bajo distintas dependencias: el Plan FIP (antes Administración central) y el Programa Operativo regional del FSE (Xunta de Galicia). De tal manera que con la transferencia de las políticas activas de empleo del Estado a la Comunidad Autónoma la formación ocupacional experimentará diversas modificaciones. Hasta entonces la formación ocupacional diseñada en el P.O. era similar a las acciones financiadas por el plan FIP. Desde 1998 la formación ocupacional financiada por el FSE complementa al plan nacional (principalmente el plan FIP) cubriendo sectores que este no alcanza. La entidad encargada de gestionar y adjudicar los cursos de formación de trabajadores parados (Plan FIP) es la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*.

---

<sup>720</sup>CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE, *Medidas activas de emprego. Balance de resultados 2000*, Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela, 2001, pp. 62.

Por otro lado, en este mismo año se firman entre la Xunta de Galicia, los sindicatos mayoritarios Unión General de Trabajadores de Galicia, Comisiones Obreras de Galicia (excluido la Confederación Intersindical Gallega) y la Confederación de Empresarios de Galicia los *Acordo para o crecemento do emprego en Galicia, 1998-2001* para la aplicación en Galicia de los acuerdos de la Cumbre de Luxemburgo y el Acuerdo interconfederal para la estabilidad en el empleo. Este pacto va a representar el marco en el que se encuadran todas las acciones relativas al empleo competencia de la Comunidad Autónoma. El Acuerdo que contiene diferentes aspectos relativos al empleo, apuesta por la formación profesional como imprescindible para mejorar la integración de los desempleados en el mercado de trabajo y por el empleo estable. Se fijan como objetivos la integración progresiva de los tres subsistemas de formación profesional: específica, o inicial; ocupacional, para trabajadores desempleados; y, Continua, para trabajadores ocupados.

La aplicación de estas políticas activas del empleo en el contexto gallego debe realizarse a partir de entonces bajo las directrices europeas que cada año elabora la Comisión Europea para conseguir una estrategia de acción común en todos los países de Europa, en el marco de la *Estrategia Europea del Empleo*.

Además se acuerda reforzar los órganos de carácter técnico, consultivo y participativo con la creación de dos nuevos órganos:

- El *Consello de Formación Profesional*<sup>721</sup>, órgano tripartito cuya función será asesorar al gobierno de la Xunta de Galicia en materia de formación profesional.
- El *Instituto Galego das Cualificacións*<sup>722</sup> como órgano de carácter técnico para garantizar la implantación efectiva del sistema nacional de cualificaciones, tras la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma en materia de Formación Profesional Ocupacional. Galicia ha sido la segunda Comunidad Autónoma, la primera con competencias ya transferidas en materia de formación y empleo, en contar con un instrumento técnico de esta naturaleza. El Instituto trata de garantizar

---

<sup>721</sup>El Consello Galego da Formación Profesional fue creado por Decreto 110/1999, de 8 de abril (DOGA 5 de mayo de 1999). Su composición es la siguiente: un Presidente que será alternativamente el *Conselleiro de Educación E Emprego*; dos Vicepresidentes; seis vocales en representación de las Administraciones Públicas; ocho vocales por parte de las organizaciones empresariales y ocho vocales por parte de los sindicatos.

<sup>722</sup>El *Instituto Galego das Cualificacións profesionais* creado por Decreto 93/1999, de 8 de abril (DOGA, 19 de abril de 1999).



la coordinación de la oferta de Formación Profesional, tanto específica como ocupacional y continua, ejecutando las líneas de actuación aprobadas por el *Consello Galego de Formación Profesional*. A diferencia de otros Institutos creados a nivel nacional, el Instituto Galego incluye en su organigrama la creación de dos órganos: el Observatorio de las Cualificaciones y el Servicio de Diseño y Acreditación de las Cualificaciones, cuyas funciones son conocer el mercado laboral y la oferta formativa para identificar las competencias profesionales, especialmente en el marco gallego.

### **III. Gestión y ejecución del Fondo Social Europeo en Galicia**

#### **a) La programación del FSE en Galicia: los Programas Operativos Regionales y los Programas Operativos Pluriregionales**

La programación de las actuaciones de los Fondos Estructurales consiste en una manera estructurada, coordinada y sistemática de realizar las intervenciones, con el objetivo de optimizar el impacto de dichas intervenciones. La aplicación de este principio de programación se aplica por primera vez en el período 1990-93. Desde entonces la programación del FSE en Galicia se estructura principalmente en torno a dos vías: los Programas Operativos Regionales y los Programas Operativos Pluriregionales.

Los P. O. Regionales son los programas específicos de la Comunidad Autónoma a través de los cuales estructura directamente los recursos procedentes del FSE. Los P. O. Pluriregionales, conocidos por los técnicos como “los pluris”, recogen complementariamente y fuera de las competencia autonómica, las actuaciones de la Administración central, local o la empresa pública y afectan también a otras regiones del objetivo 1. Con el proceso analizado de transferencia de las competencias en materia de empleo, estos recursos del FSE que administraba hasta hace muy poco la Administración Central han ido pasando a la Comunidad Autónoma.

Como analizaremos en el capítulo séptimo, la mayor parte de los recursos del FSE proceden en el período de programación 1990-93 del PO Pluriregional que supuso el 76% del FSE en Galicia frente al 24% de los Regionales (véase cuadro B y B.1). En el período de programación 1994-99 se produce un incremento de un 10% de la programación regional con respecto al período de programación 1990-94. Los recursos del FSE en Galicia en esta etapa ascendieron a 91.614 millones de pesetas, de los cuales el 67% proceden del PO Pluriregional y el 33% corresponde al PO Autonómico. En esta etapa aunque se reduce la proporción de recursos del FSE procedentes del Submarco Pluriregional en relación al Regional, los primeros siguen siendo considerablemente mayores duplicando en cifras los segundos (cuadros C y C.1.).

En el último período de programación del FSE 2000-06 se han producido algunas novedades con respecto al FSE en nuestro país. La Comisión ha mantenido una dura batalla con el Gobierno central. Las puntos candentes eran principalmente dos: a) el reparto entre Programas Operativos Regionales y Pluriregionales y b) la opción de un Programa Operativo para cada uno de los Fondos Estructurales o un sólo Programa Operativo para varios Fondos.

Por un lado, la cuestión de reparto entre Regionales y Pluriregionales se ha resuelto con un incremento de la parte implementada a nivel regional, pero manteniendo la coherencia de las políticas de empleo a nivel nacional en el marco de la *Estrategia Europea del Empleo*. Las posturas dentro de la Comisión se repartieron entre la DG de Política Regional, para la que tenía más lógica la descentralización en la implementación del FSE, y la DG de Empleo y Asuntos Sociales, para la cual las transferencias representaban un fenómeno relativamente reciente, por tanto, sin contradecir la descentralización, apostaban por la necesidad de una coherencia de las diferentes actuaciones regionalizadas del FSE bajo una política de empleo coordinada en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, el otro frente de batalla se situó en la opción de PO monofondo o PO Plurifondo. Se plasmaron tres posturas: la DG Empleo y Asuntos Sociales, que defendía la necesidad de una articulación más coherente entre las Comunidades Autónomas en las acciones cofinanciadas por el FSE y por tanto defendía la necesidad de mantener una coordinación de los recursos a nivel central

coherente en todo el territorio español. El gobierno español, que apoyaba un PO monofondo e implementado a nivel regional y la postura de la DG de Política Regional, que defendía los PO plurifondos e integrados en un PO sencillo y de un sólo eje, bajo la justificación de ir hacia la simplificación de la programación de los Fondos Estructurales, filosofía plasmada en la última reforma.

Finalmente el diseño aprobado ha sido a favor de un PO Plurifondo, así ha se ha desarrollado hasta la actualidad, pero con un diseño de diferentes ejes prioritarios más sencillo y unificado, que permita la articulación más coherente del FSE y el control del programa.

## **b) Coordinación institucional del Fondo Social Europeo en Galicia**

En este apartado nos vamos a centrar en el estudio de la articulación de la gestión del Fondo Social en la Administración gallega. En la medida en que el papel de la Administración central ya lo hemos abordado en el capítulo cuarto, sólo nos referiremos a ésta última brevemente y de modo introductorio.

### **b.1. La administración central: la Unidad Administradora del FSE**

La participación de la Administración central en la gestión del FSE se ha ido reduciendo considerablemente a lo largo de las etapas de programación del FSE en Galicia. En 1986 el Ministerio de Trabajo<sup>723</sup> creó la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE). La UAFSE centralizará la gestión del Fondo hasta 1988, las solicitudes son remitidas directamente o a través de las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social a la UAFSE, que no sólo controlaba el cumplimiento de los requisitos formales, sino también su adecuación a otros criterios más sustantivos como la adecuación a la política de empleo nacional. Durante esta primera etapa hasta que se inicia del período de programación de 1990 no tomaban parte en el procedimiento las Comunidades Autónomas.

---

<sup>723</sup>El Ministerio de Trabajo fue el primero en establecer un organismo específico de gestión de las ayudas derivadas del FSE.

Hoy en día la UAFSE, órgano de la Administración central, cumple una función de coordinación y apoyo de las actuaciones de canalización de la financiación del FSE que, en gran medida llevan a cabo las Comunidades Autónomas. La participación de la Administración Autonómica en la gestión del FSE, así como de los otros Fondos, ha pasado, de esta forma, de un elevado grado de centralización a una creciente participación autonómica.

## **b.2. La Administración Autonómica: la Xunta de Galicia**

La Administración Autonómica Gallega ha reflejado en su esquema organizativo las necesidades que sus relaciones con la Unión Europea y más concretamente la gestión de los Fondos Estructurales han requerido. Analizaremos en este apartado el esquema organizativo adoptado en el seno de la Xunta de Galicia para la gestión y ejecución de las acciones de los Fondos en la Comunidad Autónoma Gallega tal como ha funcionado durante el último periodo 1994-99.

La Administración de la Xunta de Galicia se estructura en 13 Consellerías<sup>724</sup>, de las cuales las que participan en la gestión en el último período de programación 1994-99 del Fondo Social Europeo han sido:

- a) La *Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria, Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural*. Encargada de las acciones de formación profesional en desarrollo agrario comprendidas dentro de la formación reglada en Centros homologados.
  
- b) La *Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura, Dirección Xeral de Formación Pesqueira*, competente en la formación profesional reglada en desarrollo pesquero.

---

<sup>724</sup>Consellería da *Presidencia e Administración Pública*; de *Economía e Facenda*; de *Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda*; de *Educación e Ordenación Universitaria*; de *Industria e Comercio*; de *Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria*; de *Cultura, Comunicación Social e Turismo*; de *Sanidad e Servizos Sociais*; de *Pesca, Marisqueo e Acuicultura*; de *Xustiza, Interior e Relacións Laborais*; de *Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*; de *Medio Ambiente*; y, de *Relacións Institucionais*.

c) La *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria*. La *Dirección Xeral de Ordenación Educativa e Formación Profesional* será responsable de la Formación Profesional Educativa (ciclos formativos 1, 2 y 3, orientación profesional, formación de profesorado y formación en centros de trabajo)<sup>725</sup>. La *Dirección Xeral de Universidad e Investigación* es competente en las medidas de Formación de Investigadores (becas predoctorales, becas de tercer ciclo y ayudas para estancias fuera de la C.A. de Galicia) hasta 1998, a partir de entonces se responsabiliza la *Secretaría Xeral de Investigación e Desenvolvemento* dependiente de la Presidencia de la Xunta de Galicia.

d) La *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*<sup>726</sup>, como hemos visto, es la principal institución en el organigrama de la Xunta en relación al FSE. Dentro de ella están la *Dirección Xeral de Formación e Colocación* con competencia de gestión en las acciones del P.O. de formación ocupacional para desempleados y formación continua y la *Subdirección Xeral de Formación Ocupacional*, incluida en la *Dirección Xeral de Formación e Colocación* que se ocupa de la gestión de la formación ocupacional, siendo su objetivo la formación profesional para desempleados, con el fin de cualificarles para su integración en el mercado laboral. Por su parte, la *Dirección Xeral de Fomento do Emprego* es responsable de las medidas de ayudas al empleo y el *Servicio Galego da Igualdade do Home e da Muller* (SGI) es el organismo autónomo adscrito a esta *Consellería* que promueve las políticas para la igualdad de ambos sexos, gestiona los programas de formación ocupacional y de ayudas al empleo femenino de su competencia.

Estas siete direcciones generales integradas en cuatro consellerías son las encargadas de la gestión del programa operativo realizando funciones de diseño, planificación y gestión de cada uno de los programas.

---

<sup>725</sup>Esta planificación está en consonancia con la reglamentación aprobada en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), Ley orgánica 1/1990 de 3 de octubre.

<sup>726</sup> Antigua *Consellería de Traballo e Asuntos Sociais*, posteriormente *Consellería de Familia, Muller e Xuventude* y a partir los cambios en la estructura organizativa de la Xunta tras la legislatura de 1998 ha pasado ha denominarse *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*. Desapareciendo la *Dirección Xeral de Formación e Emprego* y en su lugar se creó la *Dirección Xeral de Formación e Colocación* y la *Dirección Xeral de Fomento do Emprego*.

La unidad encargada de coordinar los programas operativos de los tres Fondos Estructurales es la *Dirección Xeral de Planificación Económica e Fondos Comunitarios* de la *Consellería de Economía* que realiza esta función desde 1994, hasta entonces solamente coordinada el FEDER. Esta *Dirección Xeral* tiene a su cargo el estudio, la coordinación y la elaboración de las propuestas de aplicación de la política regional comunitaria y en particular, la formulación de instrucciones para la coordinación de la programación de los proyectos de inversión de la Xunta de Galicia que configuran entre otros, los Fondos Estructurales.

En este contexto es responsable de coordinar la programación y la gestión del FSE, canalizando toda la información procedente de la UAFSE y de las Direcciones Generales de la Comisión Europea. Se trata de una función eminentemente presupuestaria, ya que esta *Consellería* no interviene en la ejecución directa de ninguna de las acciones, salvo la asistencia técnica, ni realiza labores de inspección sobre el cumplimiento de los objetivos del PO. Esta labor como hemos visto corresponde principalmente a la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*. Si bien hasta 1989 el protagonismo en el procedimiento de presentación de solicitudes estaba centralizado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del INEM, a partir de entonces la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude* es la encargada de gestionar las acciones del FSE, que a partir de 1994 lo hará bajo la coordinación de la *Consellería de Economía*.

### **c) Entidades participantes en la ejecución de las acciones del Fondo Social Europeo**

La formación ocupacional de parados y de ocupados se ejecutó hasta 1998 mediante la promulgación de una Orden de convocatoria que detallaba la formación a ofertar de acuerdo con las especialidades homologadas por el INEM. Las acciones formativas financiadas por el FSE están destinadas, como hemos visto, tanto a desempleados como a trabajadores en activo, teniendo preferencia los siguientes colectivos:

- Desempleados menores de 25 años
- Desempleados mayores de 25 años y parados de larga duración (más de un año inscritos en el paro).
- Técnicos de gestión para PYMES y empresas agrarias.
- Trabajadores en activo.

La Comunidad Autónoma Gallega, desde el traspaso de funciones y servicios de gestión, para ejecutar las acciones financiadas con recursos del Fondo Social Europeo dispone de la colaboración de las siguientes entidades:

- a) Los propios centros de la Xunta de Galicia dependientes de las *Consellerías de Familia, Muller e Xuventude; Agricultura, Gandería e Montes; Pesca, Marisqueo e Acuicultura; Industria e Comercio y Educación e Ordenación Universitaria.*
- b) Centros Colaboradores de Formación Ocupacional.
- c) Las Centrales Sindicales, organizaciones empresariales.
- d) Las asociaciones y otras entidades de carácter social que carezcan de ánimo de lucro.
- e) Las empresas que tengan a sus trabajadores sujetos a programas de readaptación profesional o que estén inmersos en mutaciones industriales.

### **c.1. Los propios centros de la Xunta de Galicia**

En los centros propios de la Xunta de Galicia ejecutan principalmente acciones de Formación Profesional Ocupacional, si bien aunque en menor medida se imparten otras acciones cofinanciadas por el Fondo Social, como son la formación de investigadores o la promoción al empleo impartida en los programas de las Escuelas Taller y las Casas de Oficios.

Distinguimos, en primer lugar, los dependientes de la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude*. Ésta dispone de cuatro centros de Formación Profesional Ocupacional<sup>727</sup> en las provincias de la Coruña, Lugo y Ourense, que cuentan con grandes instalaciones y cuatro Unidades de Acción Formativa

---

<sup>727</sup>Los Centros de Formación Ocupacional propios de la Xunta de Galicia son: Centro de F. O. Ferrol (A Coruña), Centro de F. O. de Lugo (Lugo), Centro de F.O. de Viveiro (Lugo) y Centro Santa María de Europa (Ourense).

(U.A.F.)<sup>728</sup> en las provincias de A Coruña y Lugo, se trata de pequeños centros ubicados en comarcas rurales.

En estos centros la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude* a través de su *Dirección Xeral de Formación e Emprego*, lleva a término directamente su programación formativa, impartiendo y gestionando diferentes cursos de Formación Ocupacional. Las especialidades que se imparten corresponden a diferentes ámbitos sectoriales: administración y oficinas, automoción, confección industrial, construcción, delineación, electricidad, electrónica, informática, mecánica industrial, técnicas empresariales, etc.

Además la *Consellería de Familia, Muller e Xuventude*, desde el año 1995, establece acuerdos de cooperación con aquellas consellerías de la Xunta de Galicia que disponen de Centros de formación profesional. La *Dirección Xeral de Formación e Emprego* diseña y gestiona la oferta de Formación Ocupacional a impartir por los centros de: la *Consellería de Agricultura, Gandería e Montes*, *Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura*, *Consellería de Industria e Comercio* y *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria*.

Para estas acciones de formación profesional han participado centros que impartían ciclos formativos de nivel básico y centros que ofertaban cursos para los ciclos formativos de nivel intermedio y superior. La *Consellería de Agricultura, Gandería e Montes* dispone de una serie de centros de formación e investigación donde se imparten enseñanzas de formación profesional agraria. Existen en la actualidad ocho centros constituidos por siete Escuelas de Capacitación Agraria (Guísamo y Sergude en A Coruña; Pedro Murias, Becerreá y Monforte de Lemos en Lugo; y, Lourizán y Salceda de Caselas en Pontevedra) y una *Estación de Viticultura e Enoloxía* de Galicia en Ourense.

Las enseñanzas de formación profesional pesquera se imparten en varios centros dependientes de la *Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura*: Escuelas Oficiales Náutico Pesqueras de Ribeira y Ferrol en A Coruña; Institutos Politécnico de Vigo; el Instituto de Formación en Acuicultura (IGAFA) en la Isla de Arosa en

---

<sup>728</sup>Las Unidades de Acción Formativa son: U.A.F. de Ames (A Coruña), U.A.F. de Negreira (A Coruña), U.A.F. de Melide (A Coruña), U.A.F. de Monforte de Lemos (Lugo).



Pontevedra; y, Aulas de Extensión Pesquera en municipios ribereños de A Coruña y Pontevedra.

La *Consellería de Industria y Comercio* también dispone de Centros Tecnológicos de pizarra y granito en Valdeorras en Ourense y Porriño en Pontevedra, donde se imparten estudios de colocadores de pizarra y granito a nivel F. P.

La *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria* cuenta con centros Formación Profesional que son utilizados para la impartición de cursos de Formación Ocupacional. Además, la formación de formadores se ejecuta en los siete Centros de Formación Continua del Profesorado (CEFOCOPS) existentes en cada una de las principales ciudades gallegas coordinados por la *Dirección Xeral de Ordenación Educativa e Formación Profesional*.

La formación de investigadores es gestionada desde 1998 por la *Secretaría Xeral de Investigación e Desenvolvemento* (anteriormente lo hacía la *Dirección Xeral de Universidades e Investigación*) que realiza la acción, pero no controla el contenido de la misma. Estas acciones dirigidas fundamentalmente a los estudios de tercer ciclo son controlados y ejecutados por las tres Universidades gallegas: la Universidad de La Coruña, la Universidad de Santiago de Compostela y la Universidad de Vigo.

Entre las funciones y servicios traspasados recientemente por la Administración del Estado a la Xunta de Galicia se encuentran los programas de las Escuelas Taller y las Casas de Oficios. Las Escuelas Taller y las Casas de Oficios son programas públicos de empleo-formación que tienen como finalidad la inserción de jóvenes desempleados menores de 25 años, a través de la cualificación en alternancia con un trabajo productivo en actividades relacionadas con la recuperación y promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; con la rehabilitación de los entornos urbanos o de medio ambiente; con la recuperación y acondicionamiento de infraestructuras de titularidad pública que sirvan de base para que los centros de iniciativa empresarial, así como cualquier otra actividad de carácter público o social que permita la inserción a través de profesionalización y adquisición de experiencia de los participantes. Las especialidades que se imparten

en estas escuelas varían entre las siguientes: albañilería, cantería, carpintería, forja, jardinería, revestimientos, instalaciones, recursos forestales, conservación de la flora, control de la calidad medioambiental, ayuda a domicilio... Con una media de tres seis especialidades por centro.

### **c.2. Centros Colaboradores de Formación Ocupacional**

Además de los Centros propios de la Xunta de Galicia existen Centros Colaboradores de Formación Ocupacional. Los centros colaboradores de formación ocupacional son aquellas entidades que, cumplidos los requisitos y seguido el procedimiento establecido en la normativa vigente<sup>729</sup> obtuvieron la homologación de alguna especialidad formativa, otorgada por resolución del Director General de Formación y Colocación, y la consiguiente inscripción en el Censo de Centros Colaboradores de Formación Ocupacional en la Comunidad Autónoma de Galicia. El Censo de Centros Colaboradores es un libro-registro en el que se inscriben las entidades que obtienen alguna homologación de alguna especialidad formativa, en la actualidad hay un total de 802 centros censados en Galicia, tanto públicos como privados con y sin ánimo de lucro<sup>730</sup>.

### **c.3. Las Centrales Sindicales y organizaciones empresariales**

Los agentes sociales, sindicatos (principalmente CC.OO., U.G.T., C.I.G.) y organizaciones empresariales, desarrollan una importante actividad de formación. Estas entidades participan principalmente a través de la impartición de cursos formación ocupacional y, fundamentalmente, de formación continua. Como ya hemos dicho, en 1993 se crea la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)

---

<sup>729</sup>Decreto 208/1995, de 6 de julio, modificado por el Decreto 218/98, de 17 de julio y por la disposición adicional del Decreto 292, de 21 de diciembre.

<sup>730</sup>CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE, *op. cit.*, 2001, pp. 28.

compuesta por representantes de organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME), de organizaciones sindicales (CC.OO., UGT y CIG) y representantes del Gobierno.

La organización sindical sindicato CC.OO. tiene en Galicia la llamada Fundación Formación e Emprego (FOREM), desde donde se gestionan los cursos financiados por el Fondo Social<sup>731</sup>. Desde el área de Proyectos, FOREM participa en iniciativas y programas dirigidos, tanto a nivel estatal como en el marco de la Unión Europea, a mejorar la situación profesional del colectivo de trabajadores y trabajadoras. Desde 1996, esta área ha desarrollado, bien como promotor bien como socio, un número aproximado de cincuenta proyectos europeos encuadrados en diferentes ámbitos temáticos.

Por otro lado, los agentes sociales también participan en la formación ocupacional. En este sentido existen proyectos realizados por las organizaciones empresariales en el contexto de las Escuelas Taller y Casas de Oficios.

#### **c.4. Las asociaciones y otras entidades de carácter social**

Asociaciones y otras entidades de carácter social que carecen de ánimo de lucro. A partir de 1998, tras recibir la Comunidad Autónoma las transferencias de las políticas activas de empleo, se acuerda mediante convenios con diferentes entidades que trabajen con colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral (Proyecto Hombre, Universidad...) en la medida que para colaborar con el FSE no se requiere ser centro colaborador homologado. Este el caso por ejemplo de la formación ocupacional dirigida a la población rural. Al tratarse de una población envejecida es muy difícil que acuda a Centros de Formación que se ubican demasiado lejos de su domicilio, por ello muchos cursos de formación ocupacional se realizan en antiguas escuelas y locales abandonados que se sitúen cerca de los beneficiarios<sup>732</sup>.

---

<sup>731</sup>Véase CC.OO., *Memoria actividad 2000. Forem galicia. Formación, evolución da organización, orientación, proxectos*, CC.OO., Santiago, 2001 y FOREM (2000): *Memoria cuatrienal FOREM Galicia 1996/1999*, Fundación Formación e Emprego-Comisiones Obreras, Santiago de Compostela.

<sup>732</sup>Es el caso de los Cursos de formación ofertada por el Sindicato Labrego Galego.

### **c.5. Las empresas**

Finalmente, las empresas que tienen a sus trabajadores sujetos a programas de readaptación profesional o que estén inmersos en mutaciones industriales.

La amplia participación de distintas entidades, tanto públicas como privadas, con o sin fines de lucro, nos da una idea del disperso reparto de los recursos del Fondo Social Europeo en Galicia. La formación llevada a cabo con recursos del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega ha estado presente en la mayoría de los municipios gallegos (véase cuadro VI.c).

En general, las ayudas al empleo son gestionadas por la *Dirección Xeral de Fomento do Emprego* y ejecutadas por una gran diversidad de programas en función del catálogo de medidas que son principalmente fomento a la contratación indefinida promovidas por diferentes empresas, iniciativas locales de empleo fomentadas por los beneficiarios finales y proyectos piloto de carácter rural solicitados también por los beneficiarios finales.

En cuanto a los alumnos de los cursos del FSE de la última programación son seleccionados por las propias entidades que imparten dichos cursos, teniendo que establecer una convocatoria pública a través de los periódicos con mayor tirada de la provincia donde se van a impartir. En estos cursos se podrán ofrecer especialidades formativas incluidas en el fichero de especialidades homologadas por el INEM así como contenidos o programas formativos diseñados en función de las necesidades laborales específicas. Todos ellos se someten a la inspección y al control de las Delegaciones Provinciales y de la Consellería de Familia.

### **d) Control y Seguimiento**

El control y el seguimiento de los recursos del FSE ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia, principalmente a partir de la duplicación de los Fondos Estructurales que tiene lugar en el último período. Recientes irregularidades

**Cuadro VI.b. Entidades participantes en los cursos del FSE en el año 2000**

Centro	Cursos	Alumnos	Presupuesto
ASOC. EMPRESARIO DO DEZA	3	45	1.650.000
ASOC. C. DE EMPRESARIO DE O CARBALLIÑO	1	11	5.000.000
ASOC. GALEGA PARA A CALIDADE	10	144	15.356.250
BREN ENTERTAINMENT	1	25	9.800.000
C.T.V., SA	2	29	8.558.625
CÁMARA OFIC. DE COMERCIO, IND. Y NAV. SANTIAGO	1	1551	24.500.000
CEC	1	137	20.800.000
CELTIBOX, SA	4	9	12.479.873
CIS MADEIRA	2	49	1.541.680
COMPAÑIA DE RADIOTELEVISIÓN DE GALICIA	3	45	2.866.000
CSI-CSIF	16	214	9.000.000
ESCOLA DE MAXISTERIO DE LUGO	1	25	5.500.000
ESCOLA DE PRÁCTICA JURÍDICA	14	348	7.695.000
FEGAS	7	97	4.151.000
FEUGA	1	22	13.770.000
FOREM-CC.OO.	10	150	30.888.750
FUND. INTERNACIONAL O'BELEN	1	15	4.896.000
FUNDACIÓN MONTE DO GOZO (PR. HOME DE GALICIA)	9	142	30.680.000
FUNDACIÓN PAIDEIA	3	48	11.427.000
PARQUE TECNOLÓXICO DE GALICIA	2	40	13.999.459
SERVIGUIDE, S.L.	1	12	2.792.718
SINDICATO LABREGO GALEGO	8	117	16.781.912
UNIÓN COOP. AGRARIAS DE FERROL - UCAFE	1	16	2.097.739
UNIÓN DE COOPERATIVAS "AGACA"	8	123	16.781.912
UNIÓN AGRARIAS DE GALICIA	8	121	16.781.912
XÓVENES AGRICULTORES	8	127	16.781.912
	126	3.662	306.577.742

Fuente: CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE, *Medidas activas de emprego. Balance de resultados 2000*, Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela, 2001, pp. 36.

detectadas en la gestión del FSE, *caso de la Confederación de Empresarios de Galicia (CEG)*, presunta implicada en una serie de irregularidades<sup>733</sup> en manos de la Fiscalía Anticorrupción, ponen de actualidad la necesidad de un seguimiento y control riguroso en su actuación para evitar posibles clientelismos<sup>734</sup> que desvirtúen los objetivos del FSE. De tal manera, la actuación del FSE es objeto de un seguimiento, control y finalmente, de una evaluación. En esta tarea van a participar las tres Administraciones, bajo el principio de la cooperación entre las autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales, que participen en las acciones cofinanciadas por el Fondo Social.

d.1. En las instancias comunitarias, como hemos analizado en el capítulo cuarto, la Comisión Europea es la institución fundamental encargada de garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos bajo el control directo del Comité del FSE, así como la participación de dos órganos consultivos que son el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. La actividad del Fondo está sometida además al control del Parlamento europeo, al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, que vigila la gestión de la Comisión y al control financiero del Tribunal de Cuentas de la Comunidad, que examina la regularidad financiera respecto de la gestión de la Comisión.

d.2. A nivel de la Administración Central existen órganos de carácter consultivo que podrán seguir y coordinar la ejecución de las ayudas del Fondo.

- El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado en 1980<sup>735</sup> para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Economía y Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

---

<sup>733</sup>El descubrimiento de las supuestas irregularidades llevan a la dimisión del secretario general de la CEG..

<sup>734</sup>“El clientelismo ha alcanzado tal magnitud que sería necesario preguntarse qué ámbito goza en Galicia de autonomía respecto del poder político” véase en A. BAAMONDE, F. BOUZA, R. MAIZ Y M. RIVAS, “Galicia, sociedad clientelar”, en *El País*, 14 de enero de 1999.

<sup>735</sup>Art. 3 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (BOE del 1 de octubre).

- El Comité de Inversiones Públicas (CIP) presidido por el Secretario General de Planificación y Presupuestos, con participación de representación de los Ministerios de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

d.3. En la administración autonómica el seguimiento del PDR 1994-1999 fue sometido a informe del Consejo Económico y Social y explicado en su momento por los agentes económicos-sociales de la región. El seguimiento del PDR puede ser llevado a cabo por el Consejo Económico y Social y por los órganos de seguimiento de la planificación económica-regional de la Xunta de Galicia que son los siguientes:

- La Comisión Delegada para Asuntos Económicos<sup>736</sup>. Compuesta por los *Conselleiros de Presidencia e Administración Pública; Economía e Facenda; Política territorial, Obras Públicas e Vivienda; Industria e Comercio; Agricultura, Gandería e Montes; y Pesca, Marisqueo e Acuicultura*. Es Presidida por el Presidente de la Xunta de Galicia

- La Comisión para Asuntos Relacionados con la Unión Europea<sup>737</sup>. Integrada por 13 Vocales, uno por cada uno de las consellerías de la Xunta de Galicia, a nivel de Director general, y técnicos que tengan relación con las políticas comunitarias. Su presidente es el *Conselleiro de Economía e Facenda*. Esta Comisión tiene como función la coordinación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en las materias relacionadas con la Unión Europea y las Organizaciones Regionales a las que pertenece Galicia.

Existe además una Comisión Gallega de Cooperación Local<sup>738</sup> que se constituye en el órgano permanente de colaboración para la coordinación entre la Administración Autonómica y las entidades locales gallegas. Está integrada paritariamente por representantes de la Administración Autonómica y Local. La representación autonómica le corresponde al Presidente de la Xunta, que la preside, y a los *Conselleiros* con competencias en el área local. Las entidades locales están

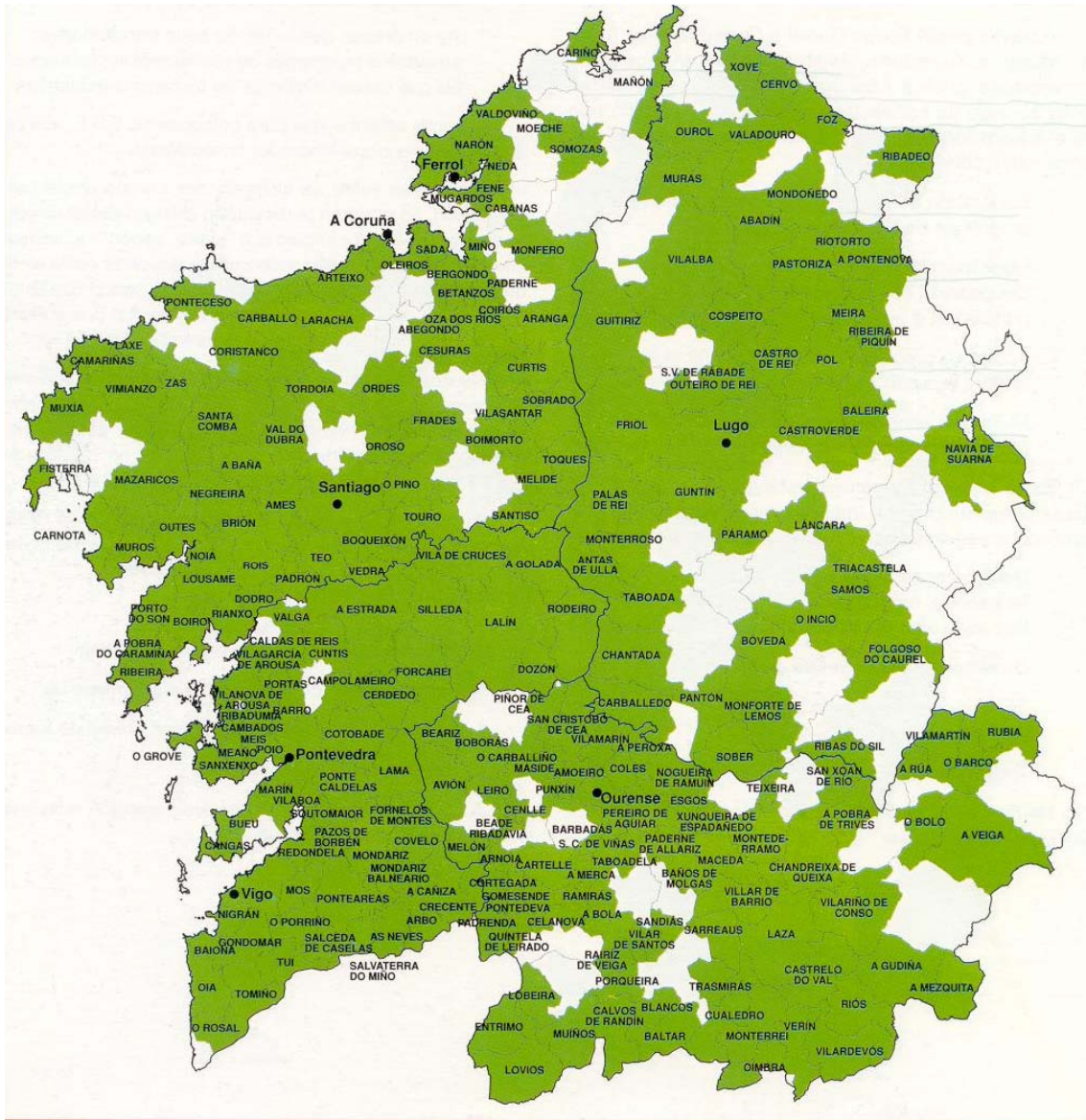
---

<sup>736</sup>Creada por Decreto 16/1994 de 4 de febrero.

<sup>737</sup>Creada por Decreto 291/1994 de 28 de abril, sustituyendo a la Comisión anterior para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea.

<sup>738</sup>Art. 187 y ss. de la Ley 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia. Decreto 280/1998, de 24 de setembro, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local.

**Cuadro VI.c: Mapa de municipios beneficiados por el FSE en el año 1996**



Fuente: Xunta de Galicia, A Formación Ocupacional. Mapa de recursos, *Xunta de Galicia*, 1996.



representada por los presidentes de las cuatro diputaciones provinciales y los por representantes de los ayuntamientos en función del número de habitantes.

d.4. Finalmente, los cursos están sometidos a un control *in situ*. La Xunta de Galicia asigna para ello una partida de recursos a la inspección, seguimiento y control de las acciones formativas de formación ocupacional que son financiadas con cargo a fondos públicos. Actualmente, existen en las cuatro delegaciones provinciales de la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude* 28 técnicos<sup>739</sup> que realizan esta labor, aunque no se trata de un cuerpo de inspección sino fundamentalmente de un control administrativo. La labores que realizan son principalmente: acreditar la realización efectiva del curso, detectar cualquier anomalía en relación a la programación y comprobar el cumplimiento de las deberes de los centros en cuanto a instalaciones, dotaciones, material didáctico, alumnos y profesores.

## **CAPÍTULO SÉPTIMO. LAS INTERVENCIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA GALLEGA**

En este capítulo realizamos un estudio de cómo se han aplicado los criterios y objetivos del Fondo Social Europeo en la Comunidad Autónoma Gallega con el objetivo de comprobar cómo se gestiona el FSE en Galicia desde la incorporación de España en la Comunidad en 1986 hasta el último período cerrado de programación 1994-99. Aunque no es el propósito de esta investigación analizar el balance económico de las intervenciones del Fondo Social en Galicia, sin embargo, la importancia de conocer y realizar los cuadros financieros de los recursos procedentes del FSE, que se acompañan como anexos a este capítulo, radica en que la distribución de estos recursos afecta directamente a nuestro objeto de estudio. De tal manera, la distribución de las subvenciones en las distintas acciones que iremos examinando resulta un indicador sumamente revelador para realizar una valoración

---

<sup>739</sup>XUNTA DE GALICIA, *op. cit.*, 2001, pp. 53.

del FSE en Galicia desde los comienzos de la integración de España en la Comunidad hasta el último período de planificación ejecutado. En el capítulo sexto hemos analizado ya la gestión del FSE en la Comunidad Autónoma gallega en su compleja articulación institucional. Ahora haremos alusión de nuevo a determinados aspectos de la gestión del FSE, en la medida en que se haya modificado en los diferentes períodos considerados.

El capítulo actual encuentra así su fundamento en las reformas y evolución del Fondo Social que se ha desarrollado detalladamente en la primera parte de esta investigación. Cada una de las etapas estudiadas ahora coincide, por tanto, cronológicamente con las fases diferenciadas para el estudio del FSE en el capítulo tercero, con dos salvedades. La primera es que la adhesión de España se realiza en el año 1986, casi treinta años después del nacimiento del Fondo, lo que implica la incorporación en la cuarta etapa del FSE (1983-88), que hemos calificado como *Tercera profunda reforma del Fondo*. En segundo lugar, precisar también que la puesta en marcha de la programación de las acciones supone, como iremos viendo, un período de tiempo necesario para el desarrollo y aprobación de las distintas programaciones con un lapsus entre uno y dos años respecto a la cronologización considerada que se estructura en función de la aprobación de las reformas normativas.

Desde la integración en la Comunidad en 1986 podemos diferenciar cuatro etapas en la programación del FSE en Galicia, en sintonía con la programación de los Fondos Estructurales en España.

La primera fase comienza tras la adhesión y la aplicación en nuestro país de la normativa del FSE aprobada en 1983. Debido a la novedad y complejidad que presentaba la programación de las ayudas, esta primera etapa se concretará en términos prácticos a partir de 1987 haciéndose efectiva hasta el año 1989.

El segundo período comienza en el año 1990 y va a estar determinado por la concentración de las intervenciones de los Fondos en cinco objetivos comunitarios, fruto de las reformas del Acta Única Europea. En esta fase se aprueban 7 Programas Operativos que desarrollan totalmente el submarco regional gallego para los siguientes cuatro años.

La tercera etapa se corresponde con la nueva revisión de los Fondos Estructurales adoptada el 20 de julio de 1993, esta nueva normativa va a regular el funcionamiento del FSE de 1994 a 1999. En este nuevo período el Programa Operativo del FSE en Galicia se presenta como un todo integrado como región objetivo 1.

La última fase, para la que existe ya la programación de las ayudas estructurales, es el período 2000-06. Hacemos referencia a esta etapa pero, como es obvio, no analizaremos la distribución de estas ayudas ni una valoración de esta última programación en relación a su ejecución, pues todavía nos encontramos en sus inicios. Por tanto, remitimos al estudio realizado en el capítulo cuarto en el que se analiza el funcionamiento actual del Fondo Social donde detallamos la nueva programación del período 2000-06, desde un plano comunitario y en el capítulo sexto, en su articulación en Galicia.

La actuación del FSE en Galicia la dividimos, por tanto, en tres grandes períodos plurianuales que coinciden con las sucesivas revisiones del FSE en el contexto comunitario. En cada una de estas etapas ahora considerada, hemos seguido el mismo esquema analítico. En primer lugar, analizamos la estructura de la programación aprobada para la aplicación de las acciones del FSE en Galicia. En segundo lugar, utilizando los datos financieros de los recursos del FSE invertidos en Galicia, examinamos los resultados que tienen las intervenciones del FSE y su adaptación a la realidad gallega. Finalmente, intentamos llegar a una serie de conclusiones por cada una de las etapas.

Por último, es necesario que hagamos la siguiente precisión. En el estudio de las actuaciones del FSE en Galicia nos centramos principalmente -específicamente a partir de la segunda etapa, que es cuando se aplica el principio de programación- en los Programas Operativos fruto de los submarcos regionales aprobados para Galicia. Los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), como hemos visto, se subdividen en un MCA pluriregional y en tantos marcos regionales como comunidades del objetivo 1. Galicia recibe Fondos procedentes de ambos submarcos.

En esta investigación analizamos las actuaciones fundamentalmente de los Programas Operativos que desarrollan los MCA regionales en Galicia, aunque se

hace referencia a las otras formas de intervención del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega como es la del submarco pluriregional, complemento substancial de las acciones del FSE en la Comunidad, que recoge las actuaciones de la Administración Central, Local o la Empresa Pública, que afectan a regiones objetivo 1. Finalmente, no hemos entrado a valorar los Programas de Iniciativas Comunitarias (PIC) en Galicia, en la medida en que son instrumentos específicos comunitarios y que se trata de acciones que no están cubiertas por los Planes de Desarrollo Regionales.

El análisis de la experiencia gallega en la distribución y gestión del FSE, aunque se articula en las especificidades de esta región, nos permitirá ilustrar en la experiencia práctica el estudio del FSE referido a toda la Unión Europea.

## **I. La incorporación de España a la tercera reforma del Fondo Social Europeo (1986-1989)**

La integración de España en la Comunidad Europea en 1986 supone la aplicación en nuestro país, y concretamente en Galicia, de una política de ayudas comunitarias, entre las que se encuentran las procedentes del Fondo Social Europeo. En esta etapa, previa a los cambios que impondrá a partir de 1988 la adaptación de las reformas impuestas por el Acta Única, los Fondos Estructurales no actúan de una manera coordinada, solamente las intervenciones del FEDER serán sometidas a una programación nacional previa<sup>740</sup>.

En este primer período la actuación del FSE no se realiza, por tanto, en coordinación con los otros Fondos Estructurales. La aplicación de las ayudas estructurales presenta entonces dos características fundamentales. Por un lado, se realiza sin que exista una verdadera programación de base y por otro, la

---

<sup>740</sup>Véase el estudio sobre la gestión de los Fondos Estructurales en España realiza por D. ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 197-296.

Administración Central es la verdadera responsable de gestionar los recursos financieros procedentes de la Comunidad.

En relación a los otros Fondos Estructurales, el FEDER que actuará en el marco del Plan de Desarrollo Regional (PDR), será el principal instrumento de la política regional comunitaria financiando proyectos de actividades industriales, artesanales o de servicios. Estos proyectos serán competencia de la Administración central, pero tras el acuerdo alcanzado en 1986 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se permitió a las Comunidades Autónomas acceder a fondos FEDER con un límite máximo del 30% del Fondo de Compensación. La mayoría de los proyectos financiados por el FEDER en Galicia durante estos años serán carreteras, puertos y obras hidráulicas. Por otro lado, el FEOGA-orientación se centrará en proyectos de reconversión, modernización y creación de explotaciones agrícolas.

## **a) Criterios y objetivos de la programación del FSE en Galicia**

### **a.1. La aplicación de la normativa del FSE en Galicia, región AR**

La primera etapa de aplicación de las ayudas del Fondo Social en Galicia se corresponde con la *tercera profunda reforma*<sup>741</sup> del FSE a nivel comunitario, período durante el cual, como hemos visto, se realiza una sustitución completa de la normativa anterior. El empeoramiento de la situación de empleo en el ámbito comunitario provocó la necesidad de un mayor rigor en el uso de los medios y, sobre todo, una administración más eficaz del Fondo. Estos primeros cuatro años de actuación del FSE se regularán, por tanto, de acuerdo con la reforma aprobada en 1983, que representa el fundamento de su actuación en la región gallega. Como ya hemos visto, la formación profesional y el incremento de las posibilidades de ocupación se presentan como los objetivos generales del Fondo en este período.

---

<sup>741</sup>Decisión del Consejo 83/516, de 17 de Octubre de 1983, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (DOCE, L, n.º 289, de 17 de octubre de 1983) y Reglamento del Consejo 2950/83, de la misma fecha, que la desarrolla (DOCE L, n.º 289, de 22 de octubre de 1983).

En esta etapa, como recoge la normativa aplicable, se establecieron una serie de prioridades a la hora de atender las demandas de ayudas con arreglo a dos criterios: personal y territorial. En relación al criterio personal, se reservan el 65% del conjunto de los créditos anuales al apoyo de acciones realizadas en favor de jóvenes menores de 25 años, que representaban entonces el sector de la población más afectado por las cifras de desempleo. Por otro lado, se atiende a un criterio territorial, que implica la priorización de las acciones dirigidas a fomentar el empleo en las regiones conocidas entonces como de prioridad absoluta o *regiones AR* - nomenclatura que será equivalente en la posterior evolución de la normativa reguladora del FSE a las regiones objetivo 1-, que comprendían el territorio de Grecia, los departamentos franceses de ultramar, Irlanda, Mezzogiorno, Irlanda del Norte, Portugal y que en España eran Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Galicia, Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla<sup>742</sup>. La normativa determina que los recursos del Fondo se van a concentrar en favor del empleo a desarrollar en las *regiones AR*. Esta consideración supone, por un lado, el incremento en un 10% en los porcentajes de contribución del FSE cuando se trata de acciones realizadas con objeto de fomentar el empleo en estas *regiones AR*, como es el caso de Galicia, que en caso contrario se sitúa en un máximo del 50% de los gastos. Por otro lado, significa la reserva de un 44,5% de los recursos totales del FSE<sup>743</sup>

---

<sup>742</sup> Artículo 7 de la Decisión 83/516, modificada por la 85/568 de 20 de diciembre de 1985, a causa de la ampliación de la Comunidad con la incorporación de España y Portugal (JOCE, L, n.º 370, de 14 de diciembre de 1985, pp. 40).

<sup>743</sup> Antes del 1 de enero de 1986 la reserva según el artículo 7, apartado 3 de la Decisión 83/516 era del 40%. Modificada por la Decisión del Consejo 85/568/CEE, de 20 de diciembre de 1985 como consecuencia de la adhesión de España y Portugal, se incrementó al 44,5%, pasando la lista de zonas de prioridad absoluta a incluir todo el territorio de Portugal y algunas regiones autónomas españolas.

Exceptuando las acciones específicas donde los recursos no pueden ser superiores al 5 por 100 del presupuesto comunitario.<sup>744</sup> Exceptuando las acciones específicas donde los recursos no pueden ser superiores al 5 por 100 del presupuesto comunitario.<sup>745</sup> Exceptuando las acciones específicas donde los recursos no pueden ser superiores al 5 por 100 del presupuesto comunitario.<sup>746</sup>, de tal manera, que el beneficio más importante que tienen las *regiones AR* es la reserva presupuestaria, lo que teóricamente aseguraba la financiación de sus proyectos, aunque debido a las carencias presupuestarias ya analizadas, esta previsión no se cumplió en la práctica<sup>747</sup>.

## a.2. La gestión del FSE en Galicia

Como hemos hecho referencia, debido a la complejidad que, como Estado recién integrado, presentaba la programación de estas ayudas, esta primera fase se concretará en términos prácticos a partir de 1987 haciéndose efectiva hasta el año 1989. En esta etapa se confecciona un Programa de Desarrollo Regional (PDR) para el período 1986-90, bajo la metodología de las directrices aprobadas por la CEE. Las directrices, que establecen los procedimientos concretos en la confección de los PDR regionales para su integración en el PDR nacional, son adoptadas por el Estado español con el objetivo de beneficiarse de las ayudas del FEDER<sup>748</sup>. Con vistas a la aplicación de esta metodología, se creó en el seno del Ministerio de Economía y Hacienda un grupo de trabajo de Planificación regional del que formaban parte las Comunidades Autónomas y la Administración Central. El PDR de Galicia fue presentado a la Comisión de las Comunidades Europeas como parte del PDR Nacional, enmarcado en los llamados “Programas de Actuación”, homologados para todas las Comunidades Autónomas y todas las Administraciones Públicas. Para el caso del FSE se aplica una regulación particular desligada de la planificación regional.

Durante estos primeros años, a pesar de que la Constitución de 1978 había puesto fin a centralización política, todavía asistimos a una importante concentración de los recursos financieros comunitarios en manos del sector público estatal. El protagonismo en el procedimiento de presentación de solicitudes es prácticamente asumido por la Administración central (véase cuadro A.2).

El organismo encargado de gestionar el Fondo Social en España hasta 1989 va a ser el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del INEM, que gestiona cerca del 90% de los

---

<sup>744</sup>

<sup>745</sup>

<sup>746</sup>

<sup>747</sup>

Para un análisis del papel de las ayudas públicas y el papel jugado por la política de competencia durante esta etapa, véase a M. MORÁN, “Comentarios sobre la política de competencia de la Comunidad europea y las ayudas públicas”, en *Boletín del Centro de Documentación Europea de Galicia*, n.º 4, octubre, pp. 9-25.

<sup>748</sup> Véase D. ORDOÑEZ, *op. cit.*, 1997, pp. 204.

recursos del Fondo. Los proyectos se presentan no por región, sino que el sistema de articulación se centraliza en el Ministerio de Trabajo. Además del INEM, participan en la gestión de los recursos otras instituciones de la Administración Central, como el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1%), a través de la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales, la Unidad Administrativa del FSE y el Instituto de la Marina; el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (0,7%) y otras instituciones como el Ministerio de Industria y Energía, la Cruz Roja Española, La Universidad de Santiago de Compostela o la Federación Empresarial de la Madera.

A nivel autonómico la Xunta de Galicia participa como gestora de los recursos del FSE en un 8,7%, a través de la *Consellería de Familia e Emprego* que va a ser la encargada de gestionar las acciones procedentes del FSE hasta el año 1994, fecha en la que el FSE junto al FEOGA y el FEDER pasan a ser coordinados por la *Consellería de Economía*, que hasta entonces solamente coordinada el FEDER.

#### **b) Incidencia del FSE en Galicia: distribución de los recursos**

La actuación del FSE en Galicia en esta primera etapa corresponde a los años 1987, 1988 y 1989. Los importes pagados a Galicia ascendieron a cerca de los 10.000 millones de pesetas, repartidos a lo largo de los tres años correspondiendo 3.028 millones a 1987, 2.778 a 1988 y 3.711 a 1989 (véase cuadro A).

La actuación del FSE en Galicia en este período, en consonancia con el papel asumido por el Fondo, va a estar marcada por dos grandes acciones que son, la formación profesional y orientación profesional y las acciones de apoyo salarial. La mayor parte de los recursos se destinan a la formación y orientación profesional que supone el 73 por cien de los gastos, correspondiendo a las medidas de contratación y apoyo salarial el 27 por cien (cuadro A. 1 y cuadro A.1.1). De acuerdo con el criterio personal, establecido en la normativa reguladora del FSE, de priorizar el apoyo de acciones realizadas en favor de jóvenes menores de 25 años, en Galicia el 70 por cien de los recursos (6.633 millones) se dirigieron a los jóvenes que representaron más del 75% de los beneficiarios (véase cuadro A.4 y A.4.1).

Los objetivos propuestos por el Fondo Social en etapa, desacuerdo con la reglamentación a aplicar, van a instrumentarse de acuerdo a dos tipos de normativas: una básica, que se mantiene durante todo el período y una normativa “coyuntural”, las denominadas Orientaciones de gestión<sup>749</sup>

---

<sup>749</sup> Durante esta etapa las orientaciones que se aplicaron a nuestro país se establecieron en la Decisión de la Comisión 86/22, de 30 de abril, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1987 a 1989 ( DOCE, L, n.º 153, de 7 de abril de 1986, pp. 59 y ss), la Decisión de la Comisión 87/329, de 29 de abril, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1988 a 1990 (DOCE, L, n.º 167, de 26 de abril de 1987) y la Decisión de la Comisión 87/319, de 4 de mayo de 1988, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1989 a 1991 (DOCE, L, n.º 143, de 10 de abril de 1988).



del Fondo (véase anexo I) que determinan los tipos de acciones priorizadas por la Comunidad, cuya principal fundamentación radica en la escasez de los recursos en comparación con las demandas de ayuda. En consecuencia, las acciones son seleccionadas en función de criterios técnicos cada vez más severos. El resultado de la aplicación de estas orientaciones para la distribución de los recursos en las acciones cofinanciadas por el FSE en Galicia fue el siguiente (véase cuadro A.3. y cuadro A.3.1.):

- El 34% de los recursos se destinan a formación profesional para personas con cualificaciones insuficientes, se trata de la llamada formación profesional continua, esto es acciones de formación profesional en favor de personas cuyas cualificaciones resultaban en la práctica insuficientes o inadaptadas, con el fin de prepararlas para empleos cualificados para actividades que ofrezcan perspectivas reales de empleo.

- El 21% se destinan a acciones de formación profesional de parados de larga duración, incluyendo a este fin fases de motivación y de orientación.

- El 17,7 % son acciones de contratación o de incorporación al trabajo en proyectos que responden a necesidades colectivas y que tienden a la creación de empleos suplementarios de una duración mínima de seis meses.

- El 8% corresponden a acciones de contratación dirigidas específicamente a parados de larga duración, en empleos suplementarios de duración indeterminada o de incorporación al trabajo en proyectos que responden a necesidades colectivas y que tienden a la creación de empleos suplementarios de una duración mínima de seis meses.

- El 7% a la formación profesional en el contexto de un desarrollo local, se trata de acciones de formación profesional, de contratación o de instalación en empleos suplementarios realizadas en el marco de iniciativas de empleo tomadas por grupos locales con la ayuda, según el caso, de las autoridades regionales o locales y en el contexto de un desarrollo local de las posibilidades de empleo.

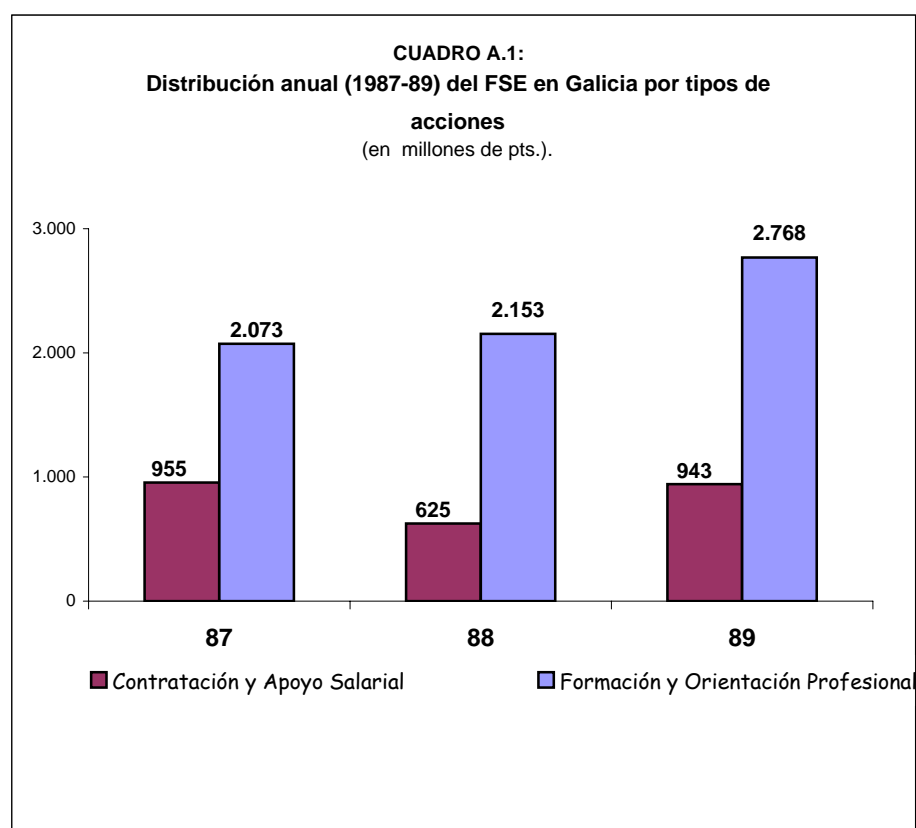
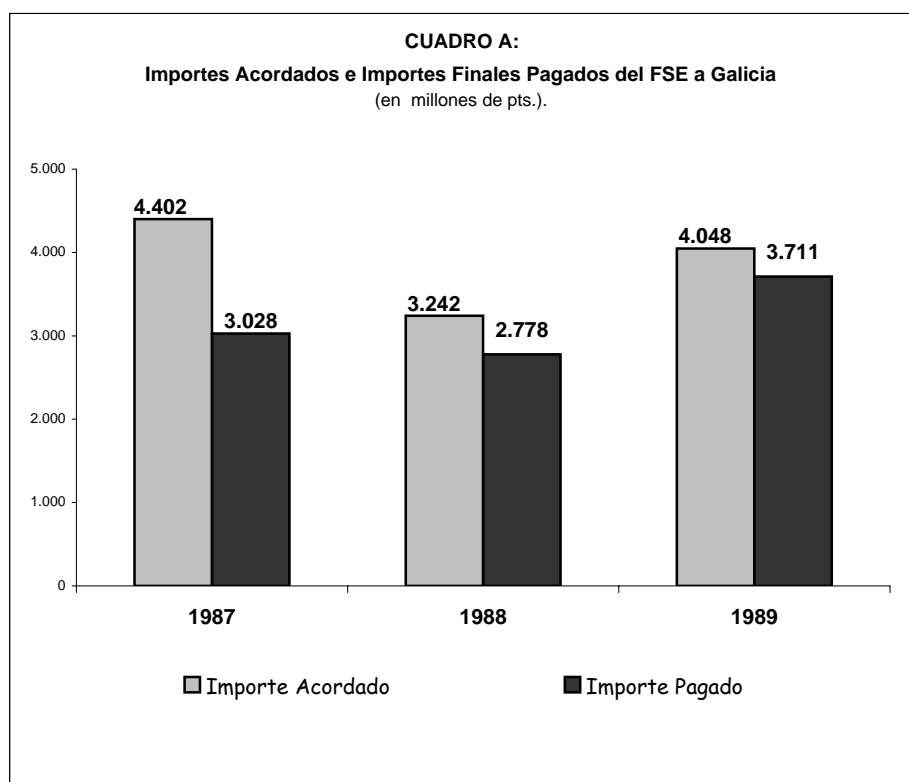
- El 4% se dirige a la formación profesional en empresas en reestructuración, comprende acciones de formación profesional vinculadas a procesos de reestructuración de empresas industriales debidos a una modernización tecnológica o de cambios esenciales de la demanda; la reestructuración debe afectar de manera sustancial a las cualificaciones y por lo menos al 15% del personal de la empresa dentro de un período de 2 años. La formación puede referirse a recualificaciones para ocupar empleo en la empresa o a quienes, por razón de sobrenúmero, estén obligados a buscar un empleo fuera de la empresa.

- Un 2% se encamina a la formación profesional específica para menores de 18 años, y con una duración de 800 h. por lo menos, incluyendo una experiencia de trabajo de 100 h. como mínimo y 400 h. como máximo, que ofrezca perspectivas reales de empleo.
  
- Otro 2% corresponde a formación profesional en PYMES, es decir, acciones de formación profesional a favor del personal de empresas con menos de 500 personas cuya cualificación resulte necesaria para la introducción de nuevas tecnologías o para la implantación de nuevas técnicas de gestión.
  
- Un 2% son recursos para acciones a favor de las mujeres, se trata de acciones de formación profesional, de contratación o de instalación en empleos suplementarios realizadas a favor de las mujeres cuando se trate de actividades en las que aquéllas se hallen infrarepresentadas.
  
- Finalmente el 3% restante se reparte en acciones a favor minusválidos; formación profesional para formadores o agentes de desarrollo (a favor del empleo del personal formador, de asesores en materia de orientación o de empleo o de agentes de desarrollo); acciones de innovación (susceptibles de constituir una base potencial para una intervención ulterior del Fondo en el marco de la política del mercado del empleo de los Estados miembros; estas acciones deben tener por objeto habilitar nuevas hipótesis relativas al contenido, a la metodología o a la organización de acciones elegibles para la ayuda del Fondo); y acciones de varios Estados miembros, realizadas en común por agentes dependientes de dos o de varios Estados miembros.

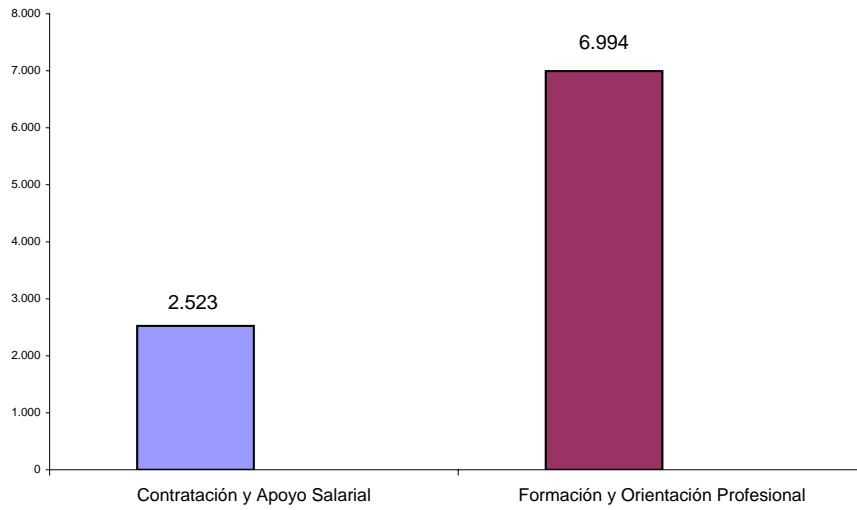
### **c) Valoración**

Esta primera etapa de actuación del Fondo Social Europeo en Galicia se enfrenta a problemas estructurales presentes en la propia reglamentación de los Fondos, tal y como hemos analizado en el capítulo tercero, que son previos a la reforma impuesta por el Acta Única y que se hará efectiva en relación a los Fondos Estructurales a partir de 1988. Así, el FSE no actúa de una manera coordinada con los otros Fondos Estructurales y tampoco existe una programación de base.

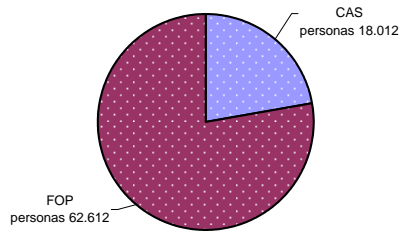
Es necesario, además, contextualizar la actuación del FSE en la perspectiva nacional de la aplicación de las ayudas. Son dos los principales aspectos que dificultan su intervención. Por un lado, la Administración Central es la verdadera protagonista a la hora de gestionar los recursos financieros procedentes de la Comunidad, presentando la Administración autonómica un papel claramente deficitario. El INEM va a ser la institución encargada de gestionar los gastos de formación en relación al FSE a través del Plan FIP desde 1985 hasta 1992. Por otro, la estructura de la formación profesional está marcada en estos años por defectos de base que la mantienen en una posición de desprestigio y de escasa valoración social, especialmente en el primer y segundo nivel. La formación profesional no tiene todavía la capacidad de adaptarse a los requerimientos del mercado laboral. Éstas



**CUADRO A.1.1:**  
**Distribución en Galicia por tipos de acciones 1987-89 (en millones e pts.)**



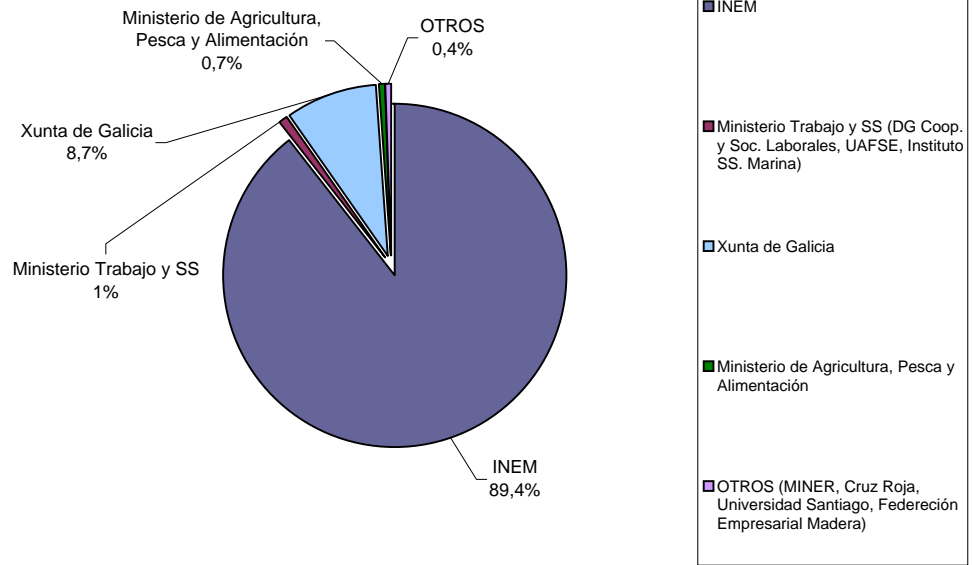
**Cuadro A. 1.2:**  
**Nº de personas afectadas por las acciones del FSE en Galicia 1987-89**



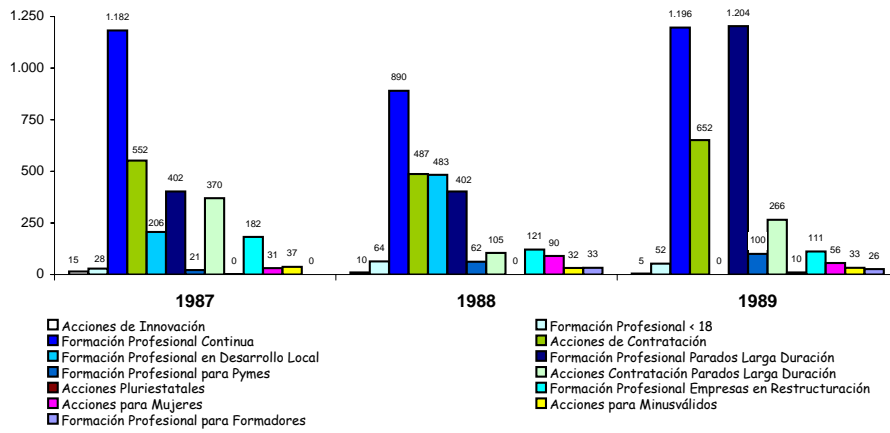
■ Contratación y Apoyo Salarial

■ Formación y Orientación Profesional

**CUADRO A.2: Organismos Gestores del FSE en Galicia 1987/89**

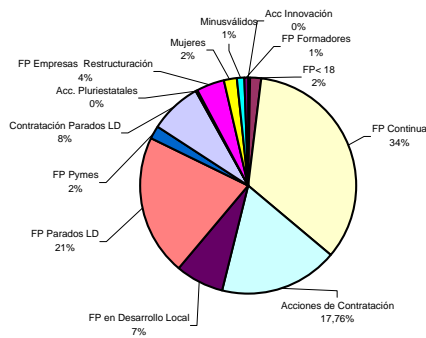


**CUADRO A.3:**  
**Distribución anual (1987-89) del FSE en Galicia por orientaciones**  
 (en millones de pts.)

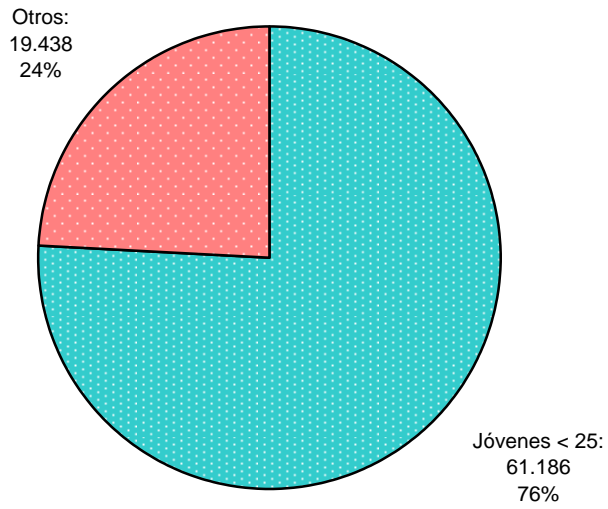


Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y la Base de Datos -Aplicación Adabas- de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

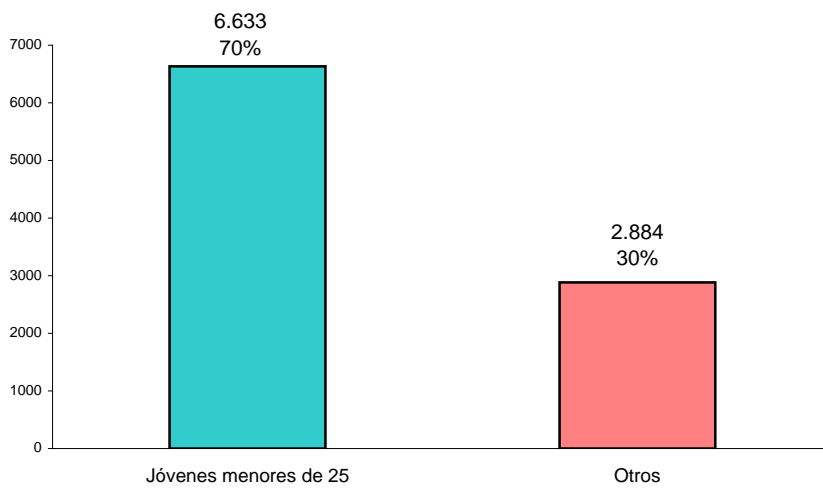
**CUADRO A.3.1:**  
**Distribución del FSE en Galicia por orientaciones 1987-89**



**Cuadro A. 4:**  
**Beneficiarios de las acciones: Jóvenes Menores de 25 años**  
**FSE en Galicia 1987-89**



**Cuadro A.4.1:**  
**Importes dirigidos a Jóvenes Menores de 25 años**  
**FSE en Galicia 1987-89**  
(en millones de pts.)



eran deficiencias de la oferta educativa gallega reales, que estaban condicionadas a la política general del Estado en materia de educación. Si bien en 1984 se había firmado el Acuerdo Económico y Social (AES) -por el Gobierno, UGT, CEOE y CEPYME- en el que se formulan los objetivos prioritarios para la Formación Profesional y desde 1985 ya estaba funcionando el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), no será hasta 1990 cuando se acometa una profunda reforma de la formación profesional en España con la aprobación de la LOGSE, que intente superar estos defectos.

Esta situación reducirá el posible alcance de los importes pagados a Galicia, que ascendieron a cerca de los 10.000 millones de pesetas. Dos fueron las grandes acciones financiadas, principalmente formación y orientación profesional (73%) y , en menor medida, contratación y apoyo salarial (27%). En relación a los colectivos beneficiados en esta etapa, como hemos visto, de acuerdo con el criterio personal establecido en la normativa reguladora del FSE se prioriza el apoyo de acciones realizadas en favor de jóvenes menores de 25 años. En Galicia los jóvenes representan más del 75% de los beneficiarios por acciones del FSE. Al igual que en el resto de Europa, los jóvenes son los principales afectados por el problema del paro. Si bien los efectos de la crisis económica se apreciaron con cierto retraso en Galicia, inciden de una manera dramática ante el débil tejido productivo de la región. El número de parados en Galicia se incrementa a partir de 1977, alcanzando sus cifras más altas en 1986 (150.000 parados), donde la tasa de paro juvenil en Galicia alcanza al 34% de este colectivo.

Finalmente, respecto a la gestión, en este primer período, los proyectos se presentaban no por región sino que estaba centralizado a través del Ministerio de Trabajo. El INEM se encargará de gestionar cerca del 90% de los recursos del Fondo y la Xunta de Galicia un 8,7%. Habrá que esperar a los siguientes períodos de programación para ver incrementada la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión del FSE. Durante estos tres primeros años de integración a la Comunidad la dotación financiera del FSE no será muy considerable, sobre todo si la comparamos con la importancia que adquiere en las etapas siguientes.

## **II. Segunda etapa de la programación del Fondo Social Europeo en Galicia (1990-1993)**

El segundo período de programación del FSE en Galicia se desarrolla en el contexto de la reforma de los Fondos Estructurales de 1989, que va a estar determinada por dos características fundamentales: la concentración de las intervenciones de los Fondos en un número limitado de objetivos prioritarios y el establecimiento de un nuevo enfoque de aplicación y gestión.



A partir de ahora el FSE, en coordinación con los demás Fondos Estructurales, va a confluir a través de cinco objetivos prioritarios, en la consecución del principio de *cohesión económica y social* enunciado en el Acta Única Europea. Este principio se introduce en la nueva reglamentación de los Fondos, de tal manera que en el artículo 1 del Reglamento marco<sup>750</sup> se definen los cinco objetivos:

- objetivo 1, fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;
- objetivo 2, reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectados por el declive industrial;
- objetivo 3, combatir el paro de larga duración;
- objetivo 4, facilitar la inserción profesional de los jóvenes;
- objetivo 5, en la perspectiva de la reforma de la política agraria común: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

El FSE, que representa en esta etapa el 35% del presupuesto de los Fondos Estructurales (46,7% el FEDER y 18,3% el FEOGA-o)<sup>751</sup>, tendrá como atribuciones prioritarias<sup>752</sup>: el apoyo, en toda la Comunidad, a las acciones de formación profesional y a las ayudas a la contratación, con el fin de luchar contra el paro de larga duración (objetivo número 3) y de integrar a los jóvenes en la vida profesional (objetivo número 4), aplicados a todo el territorio de la UE y que involucran exclusivamente al Fondo Social. Además, prestará ayuda a la consecución de los objetivos 1, 2 y 5b participando en colaboración con los otros Fondos Estructurales. Estos objetivos no se extienden a todo el territorio de la Comunidad, sino que deberán llevarse a cabo en regiones concretas y zonas previamente definidas por los Estados miembros en función a una serie de criterios establecidos por la Comisión.

---

<sup>750</sup> Dichos objetivos están regulados en el Reglamento 2052/88 en el Título III de las Disposiciones relativas a los objetivos específicos (art. 8 a 11).

<sup>751</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Fondos Estructurales 1993: Primer balance del período 1989-1993", en *Inforegio*, octubre, 1993, pp. 1-15.

<sup>752</sup> Según contempla el artículo 3.2 del Reglamento del Consejo 2052/88.

La consecución de los cinco objetivos se integra en un proceso de convergencia de las distintas regiones comunitarias que refuerza la nueva política regional comunitaria. Este contexto justifica la necesidad de una programación para acceder a las ayudas de los Fondos. Como principales implicaciones que completan esta reforma destacan la duplicación en términos reales de los créditos de compromiso del conjunto de los Fondos en 1993 y la concentración de los recursos de los Fondos en función de la distinción en dos tipos básicos de regiones: las incluidas en el objetivo 1, que reciben la mayor parte de los recursos (el 64,8% de los recursos totales)<sup>753</sup> y las restantes.

Las características económicas y sociales de Galicia, clasificada como zona superprioritaria en la etapa anterior, la sitúan ahora -junto con la casi totalidad del territorio español, Portugal, Grecia, Irlanda y sur de Italia- entre las regiones del objetivo 1. Esto implica a efectos prácticos, por un lado, la aplicación de las ayudas que provienen de los tres Fondos en un régimen preferente, de tal manera que España es el principal receptor de Fondos Estructurales en esta etapa (13.100 millones de ecus), así como el primer receptor de recursos procedentes del FSE (3.533 millones de ecus)<sup>754</sup>. Por otro, el porcentaje de participación comunitaria en la financiación puede llegar a ser hasta de un 75% frente al tope del 50% establecido para los casos generales<sup>755</sup>. La financiación del FSE en Galicia según permite la normativa a aplicar ascendió al 65% del coste total de las acciones.

### **a) La programación en Galicia como región objetivo 1**

---

<sup>753</sup> COMISIÓN EUROPEA, Op. Cit., 1993, pp. 1-15.

<sup>754</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Le Fonds social européen vue d'ensemble de la période de programmation 1994-1999*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1998.

<sup>755</sup>El artículo 13.3 del Reglamento del Consejo 2052/88 regula los porcentajes de participación comunitaria con cargo a los Fondos estructurales de acuerdo a los siguientes límites: un máximo del 75% del coste total y un mínimo del 50% de gasto público, para las medidas aplicadas en regiones del objetivo objetivo número 1, un máximo del 50 % del coste total y un mínimo del 25% de gasto público, para las medidas aplicadas en las demás regiones.

De acuerdo con la nueva clasificación por objetivos se adoptaron en España distintos tipos de Planes de Desarrollo Regional vinculados a la clasificación realizada por la Comisión en función de los objetivos:

- el Plan de Desarrollo Regional para las regiones del objetivo 1;
- el Plan de Reconversión Regional y Social para las zonas del objetivo 2;
- el Plan de Desarrollo de las Zonas Rurales para zonas del objetivo 5 b);
- y el Plan de acciones para cumplir los objetivos 3 y 4<sup>756</sup>.

Galicia se constituye en esta nueva clasificación como una región objetivo 1, lo que traducido a la terminología comunitaria significa que se trata de un área geográfica de nivel NUTS II, con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria, sobre la base de los datos de los tres últimos años. Las regiones españolas incluidas en el objetivo 1 en esta etapa<sup>757</sup> fueron también: Andalucía, Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia. Casi todas ellas -salvo Asturias, Comunidad Valenciana y Canarias- eran ya consideradas en la etapa anterior como zonas superprioritarias.

El 31 de marzo de 1989, siguiendo la normativa<sup>758</sup> de la cuarta reforma de los Fondos Estructurales, fue presentado en Bruselas por el Gobierno español el Plan de Desarrollo Regional (PDR) para Galicia<sup>759</sup>, como parte del PDR nacional que afectaba a las regiones españolas declaradas objetivo 1. La nueva normativa de los Fondos obligaba a presentar por parte de los Estados miembros los PDR con el objetivo último de alcanzar una coordinación entre las políticas regionales, nacionales y comunitarias<sup>760</sup>. En el caso de las regiones del objetivo 1 incluirán la

---

<sup>756</sup> Para el estudio de cada uno de estos planes véase D. ORDO EZ, *op. cit.*, 1997, pp. 208-210 .

<sup>757</sup> La nueva lista de regiones tendrá una validez de cinco años y será revisable en 1993.

<sup>758</sup> El artículo 8.4. del Reglamento del Consejo nº 2052/88 que establece la obligatoriedad de presentación por parte de los Estados miembros los Planes de Desarrollo Regional.

<sup>759</sup> CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *PDR Galicia 1989-1993*, Xunta de Galicia, La Coruña, 1989b.

<sup>760</sup> Para cumplir con las exigencias de una correcta planificación y programación de las actuaciones se exige una serie de descripciones socioeconómicas y medioambientales de las regiones y de las zonas de intervención que sólo son posibles con el uso de unas completas aplicaciones estadísticas. Véase en I. NIÑO PÉREZ, "Estadísticas y fondos estructurales: una perspectiva autonómica", en *Revista Fuentes Estadísticas*, nº 48, noviembre, 2000, pp. 30-32.

descripción de las principales líneas de actuación seleccionadas para el desarrollo regional y las indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos y los demás instrumentos financieros. La finalidad era potenciar una visión integradora de desarrollo económico que estimulara, en particular, las potencialidades existentes de estas regiones.

El PDR de Galicia 1989-93 representa el instrumento necesario en el que se examinan las limitaciones, posibilidades y estrategias, se diseñan los objetivos y acciones a realizar en desarrollo de las potencialidades existentes, el marco financiero y el destino de los recursos por programas de actuación. Las intervenciones programadas para el FSE están dirigidas, por un lado, a la formación profesional, encaminada a empleos específicos, capacitación tecnológica, necesidades originadas por las modificaciones en el mercado de trabajo, cualificación en PYMES, aprendizaje fuera de la empresa, etc. Por otro lado, a ayudas a la contratación de puestos de trabajo estables, iniciación de actividades independientes, y las ofertas de trabajo para proyectos que respondan a las necesidades colectivas.

## **b) Las intervenciones del FSE en función de la planificación regional y pluriregional**

Sobre la base de los PDR y tras negociaciones con el Estado español, la Comisión elabora los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA)<sup>761</sup> que contienen las líneas de actuación prioritarias de intervención comunitaria. Este es el documento de planificación fundamental que define una serie de ejes prioritarios por objetivos. El MCA aprobado en octubre de 1989 para las zonas españolas subvencionables del objetivo 1 (76% del territorio) da paso a la solicitud de las ayudas que adoptan preferentemente la forma de Programas Operativos (PO).

Los PO del FSE para Galicia encuentran su fundamento en los objetivos que guían la acción del Fondo, que con carácter prioritario y de manera exclusiva se

---

<sup>761</sup> La Comisión aprobó por su Decisión 89/641/ CEE, de 31 de octubre de 1989, el Marco Comunitario de Apoyo para las regiones incluidas en el Objetivo n. 1, para el período comprendido entre el 1 de enero de 1989 y el 31 de diciembre de 1993.

dirige a los que están directamente relacionados con el empleo y el mercado de trabajo. Esto no se debe confundir con la territorialización de los Fondos, ya que como hemos visto más arriba, Galicia recibe los recursos del FSE a través del criterio de preferencia y concentración que favorece a las regiones objetivo 1.

El MCA español se estructura en torno al Submarco de apoyo pluriregional, los submarcos regionales (tantos como regiones objetivo número 1) y las intervenciones del FSE en función de los objetivos 3 y 4. Galicia recibe durante este período fondos procedentes de ambos submarcos. De tal manera que podemos distinguir dos grandes paquetes de recursos procedentes del FSE en Galicia: los programas específicos de la Comunidad Autónoma y los programas con cargo al MCA Pluriregional, que recogen actuaciones de la Administración central, local o la empresa pública, y que afectaban también a otras regiones del objetivo 1<sup>762</sup>.

La mayor parte de los recursos del FSE en esta etapa proceden del Submarco Pluriregional que supuso el 76% del FSE en Galicia (18.278 millones de pesetas) frente al 24% de los PO Regionales (5.607 millones) (véase cuadro B y B.1). El MCA español, fruto de la legislación aprobada en la reforma de 1988, no se aprueba hasta el año 1990, de tal manera que los PO que lo desarrollan no se comienzan a aplicar hasta los años 1990-91.

En relación con la programación pluriregional, los recursos del FSE en Galicia se encauzan a través de los objetivos 1, 3 y 4. Galicia recibe en el marco de la Programación Pluriregional, cerca de 7.000 millones como región desfavorecida, lo que supuso un total del 37% de los recursos; para luchar contra el desempleo de larga duración, se invierten 6.588 millones de pesetas (36%); y con el objetivo de la inserción profesional de los jóvenes cerca de los 5.000 millones, lo que representa un 27% de los recursos procedentes del Submarco pluriregional (véase cuadros b.3 y b.3.1.).

---

<sup>762</sup> Los Pluriregionales recoge las actuaciones, principalmente del FEDER, en la Administración Central, Local o la Empresa Pública, que afectan a regiones objetivo 1. En este caso los programas más importantes fueron: El PO local, destinado fundamentalmente a la ejecución de obras de infraestructura; el PO de desarrollo científico, programa destinado a financiar proyectos de las tres Universidades gallegas, y finalmente, el PO de Inventivos Económicos regionales que complementa la política de ayudas a las empresas que desarrollaba la administración central.

En función de los tipos de acciones financiadas por el FSE en Galicia en este Submarco podemos distinguir fundamentalmente cinco (véase cuadros b.4. y b.4.1.):

- En primer lugar, acciones de formación y creación de empleo, que implican el paquete principal, cerca de los 7.000 millones, o lo que es lo mismo un 38% de los recursos del FSE.
- En segundo lugar, casi 5000 millones son acciones de formación de jóvenes menores de 25 años, con un 26% de los recursos.
- A las acciones de formación de parados de larga duración se dirigen 3.700 millones (20%).
- Un 15% se invierte en acciones de instalación de trabajadores independientes, con un total de 2.700 millones.
- Finalmente, un 1% se aplica a la contratación de empleo estable.

### **c) Los Programas Operativos de la programación regional**

La programación de las acciones del FSE en Galicia en el período 1990-93 se realiza a través de cuatro Programas Operativos relacionados con los objetivos 1, 3 y 4 y un cuarto programa referido a las acciones de asistencia técnica. Estos Programas Operativos que van a desarrollar el Submarco Regional del FSE en este período son los siguientes:

- Programa Operativo del objetivo 1 para el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos favorecidas.
- Programa Operativo del objetivo 3 para la lucha contra el desempleo de larga duración.
- Programa Operativo del objetivo 4 con la finalidad de facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- Programa Operativo para asistencia técnica, cuyo objetivo es el seguimiento y evaluación en profundidad de las medidas financiadas por el FSE.

Los cuatro P.O. que desarrollan el Submarco regional de intervención del Fondo Social en Galicia presentan una estructura similar. En primer lugar, presentan una parte descriptiva de los aspectos genéricos y de la problemática gallega, destacando cuáles son los estrangulamientos o desequilibrios básicos del sistema productivo y cuáles son las potencialidades, estrategias y programas de desarrollo y de empleo. En segundo lugar, cada uno de ellos establece sus objetivos, impacto previsto, descripción general de las medidas y previsión del presupuesto. Finalmente, una última parte la dedican a la aplicación, seguimiento, control y evaluación de cada uno de los programas.

Los P.O. se plantean fundamentalmente dos tipos de medidas, la formación y las ayudas al empleo.

a) La formación profesional “incluira toda actuación destinada a proporcionar las competencias necesarias para ejercer en el mercado de trabajo uno o varios empleos específicos, con excepción del aprendizaje, así como toda acción de un contenido tecnológico adecuado exigido por las mutaciones tecnológicas y las necesidades de la evolución del mercado de trabajo”<sup>763</sup>. Las medidas de formación ocupacional que se priorizan en el PO de Galicia<sup>764</sup> son:

1- La formación para la gestión de pequeñas y medianas empresas, como forma de consolidar una clase empresarial dinámica. Con estas medidas se pretende capacitar principalmente a desempleados para cubrir puestos de gestión en distintos niveles empresariales, con el objetivo de que dicha formación les permita entrar a formar parte de los cuadros técnicos en empresas de pequeña a mediana dimensión y especialmente en proyectos de carácter colectivo. Las acciones formativas que se imparten para conseguir este objetivo dentro de los cursos de formación ocupacional son principalmente: dirección de PYMES, gestión de cooperativas, técnicas empresariales, finalidad de la empresa, contabilidad, comercialización, organización empresarial, financiación empresarial, control económico.

2 - La formación para la moderna gestión de la empresa agraria, como forma de elevar el nivel de cualificación agraria en Galicia. Formación que les proporciona conocimientos sobre creación de pequeñas empresas agrarias y mejora en la gestión

---

<sup>763</sup> Definida en el artículo del Reglamento del Consejo 4255/88.

<sup>764</sup> Véase Anexo III de Solicitud de Ayuda del Fondo Social Europeo (V/1092/89).

de empresas colectivas ya existentes. Las acciones formativas son entre otras: gestión empresa agraria, comercialización de productos agrarios y seguros agrarios.

3- La formación de activos, como forma de reciclaje de trabajadores sujetos a procesos de reconversión. Independientemente de la edad y situación de empleo, estas medidas pretenden mejorar la adaptación a los nuevos métodos de trabajo.

Todas estas acciones planificadas dentro de la formación ocupacional gallega están condicionadas por la situación tradicional del agro en Galicia, caracterizado por un elevado minifundismo y parcelación, aspectos que se han mostrado como importantes limitadores de la modernización. La orientación de las explotaciones hacia el autoconsumo y no hacia el mercado implica que la mayor parte de los empleos correspondan a pequeños agricultores autónomos que perciben una renta muy baja y un elevado subempleo. Se intenta superar la escasa cualificación profesional, principalmente en el sector agrario, existente en Galicia. Respecto a los principales componentes del gasto se distribuían en personal docente y retribuciones a los cursillistas.

b) Por otro lado, como el período anterior el FSE consolida el apoyo a las ayudas a la contratación en puestos de trabajo de naturaleza estable de nueva creación y ayudas a la creación de actividades independientes. Además, en Galicia, como región objetivo 1, las acciones de ayuda a la contratación se extienden a las ofertas de trabajo en proyectos no productivos que responden a necesidades colectivas y creen empleos suplementarios con una duración mínima de seis meses, en favor de parados de larga duración mayores de veinticinco años. El objetivo fundamental es capacitar a unos profesionales para su mejor adecuación al mercado de trabajo, al haber realizado un periodo de prácticas, periodo que facilitará la incorporación profesional.

### **c.1. Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos favorecidas**



El P.O. del objetivo 1 para el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos favorecidas se enmarca dentro del Marco Comunitario de Apoyo Regional para Galicia que define una serie de ejes prioritarios:

- Acciones directamente unidas a los ejes de desarrollo, encaminadas a elevar el nivel de desarrollo de la región de cara a un ajuste estructural, actuando en aquellos aspectos más conflictivos de la economía regional.
- Acciones multiaxiales, encaminadas al desarrollo a través de una interacción de diversos aspectos de la economía.
- Acciones contempladas en el art. 1 del reglamento 4255/88. En especial acciones encaminadas a realizar ayudas a la contratación de forma que se favorezca el nivel de cualificación inicial del trabajador, así como dotarlo de una experiencia necesaria para la incorporación al mercado de trabajo.

Los objetivos del programa para el período 1990-93 son principalmente dos. Por un lado, realizar un plan ambicioso de elevación de la formación de la fuerza de trabajo, principalmente dirigida a la formación de cuadros técnicos y gerenciales para incorporarlos a iniciativas empresariales de peque a dimensión, y especialmente, a proyectos de carácter formativo. Al mismo tiempo, considerando la realidad gallega que presenta una elevada población rural se plantea la realización de acciones de formación y capacitación profesional para una gestión moderna de la empresa agraria. Por otro lado, otro de los objetivos básicos del programa es el crear una cierta experiencia profesional en aquellas personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo.

En lo que respecta a los beneficiarios en el programa se propone que las personas involucradas sean, según las acciones a desarrollar trabajadores de peque as y medianas empresas para elevar su cualificación, así como trabajadores del sector agrario para su formación en temas de gestión. El número de beneficiarios potenciales en el P.O. se pronosticaba en 5.277 distribuidos de la siguiente forma: 4.779 personas en acciones de formación y 498 personas en contrataciones en empleos suplementarios de interés social<sup>765</sup>. Los beneficiarios reales fueron 5.942

---

<sup>765</sup>Véase en COMISIÓN EUROPEA, *Programa operativo objetivo n. 1. Xunta de Galicia* (N. de expediente: 901601 ES1).

(véase cuadro B.2.6). Los recursos del FSE destinados al objetivo 1 ascendieron a 1.140 millones de pesetas, lo que supone un 20% del FSE en función del P.O. Regional (cuadro B.2. y B.2.1), la mayor parte de estos recursos del FSE son acciones de formación y creación de empleo, aunque 26 millones se incluyen dentro del programa de asistencia técnica que estudiamos más abajo (véase cuadro b.2.2).

El impacto previsto del programa del FSE para Galicia según el objetivo 1 prevé una elevación del nivel de cualificación de la fuerza de trabajo. Galicia presenta una elevada población rural vinculada a una estructura productiva atrasada y tradicional. Por tanto, se pretendía la elevación de la cualificación en el contexto de la gestión agraria y el acceso al mercado de trabajo de nuevos empleos. Por otro lado, bajo el objetivo de creación de empleos suplementarios con actividades de interés social el fin es ofertar una experiencia profesional a personas que intentan acceder al mercado de trabajo.

### **c.2. Lucha contra el desempleo de larga duración**

La lucha contra el desempleo de larga duración es el objetivo 3. Se trata, al igual que el 4, de un objetivo de aplicación horizontal, es decir, se aplica a todos los Estados miembros de la Comunidad, excepto Grecia, Irlanda y Portugal, al ser todo su territorio considerado como objetivo 1. El programa de lucha contra el desempleo de larga duración para Galicia<sup>766</sup> tiene dos finalidades básicas.

Una primera meta se centra en las ayudas al empleo, consistentes, por un lado, en facilitar la incorporación al mercado de trabajo, de forma que se puedan absorber los excedentes existentes, básicamente por sectores de reconversión, con un empleo asalariado y, por otro lado facilitar el acceso de la fuerza de trabajo desempleada a la instalación de la misma, mediante la creación de empleos autónomos, esta última acción no se aplicó en Galicia en función del objetivo 3.

Un segundo fin se dirige a la formación de trabajadores, es decir, la elevación de los niveles de cualificación de la mano de obra, de forma que se favorezca la

---

<sup>766</sup>Véase en COMISIÓN EUROPEA, *Programa operativo objetivo n. 3. Xunta de Galicia* (N. de expediente: 901602 ES1).

incorporación al mercado de trabajo, con el fin de disminuir el desempleo procedente del sector primario.

Las personas involucradas en este programa en consonancia con el objetivo 3 son parados de larga duración mayores de 25 años. El número total de beneficiarios asciende a 4.815 personas. El programa contempla dos grandes tipos de medidas:

a) Acciones de formación ocupacional dirigidas a parados de larga duración, que implica a 3.455 beneficiarios (véase cuadro B.2.6.). La formación ocupacional surge como una respuesta al crecimiento del desempleo en los procesos de reconversión industrial. Comprende tanto la formación básica para el acceso de trabajadores al mercado de trabajo, como formación de reciclaje para aquellos trabajadores afectados por procesos de reconversión. El objetivo es por tanto, adecuar la mano de obra a las demandas del mercado. Los recursos del Fondo invertidos en esta acción suponen un total de 1.105 millones de pesetas (véase cuadro B.2.2).

Las materias de los cursos versan sobre acuicultura, artes gráficas, artesanía, medio ambiente, control de calidad, comunicación, construcción, energías, electrónica, frío y climatización, forestales, fruticultura, ganadería, horticultura, hostelería, industrias agroalimentarias, informática, químicas, madera, mecánica industrial, mecanización agraria, piel y cuero, pesca, servicios comunitarios, técnicas empresariales, turismo y tiempo libre<sup>767</sup>. Se trata de acciones formativas con una duración media de 260 horas, de las cuales gran parte de dicho tiempo se dedica al desarrollo de una experiencia de trabajo.

b) Por otro lado, las ayudas al empleo de las que son beneficiarios 1.360 personas. Aunque en el P.O. están previstas dos tipos de acciones, ayudas a la contratación de empleo estable y ayudas a la instalación de trabajadores independientes, finalmente por el objetivo 3 se realizan solamente las primeras (véase cuadro B.2.6). Así, las ayudas se dirigen a parados de larga duración en empleos estables. El objetivo de esta medida es incentivar mediante las ayudas a la contratación la incorporación de parados de larga duración al mercado de trabajo con el fin de reducir los excedentes de mano de obra. La previsión es, por tanto, la disminución del desempleo

---

<sup>767</sup> Véase Anexo de COMISIÓN EUROPEA, *Programa operativo objetivo n. 3. Xunta de Galicia* (N. de expediente: 901602 ES1).

procedente, básicamente del sector primario producido como consecuencia de la modernización.

### **c.3. Inserción profesional de jóvenes**

Facilitar la inserción profesional de los jóvenes es la función del objetivo 4. Los contenidos primordiales del P.O. del objetivo 4 para Galicia<sup>768</sup> van a ser dos. Por un lado, facilitar la incorporación de los jóvenes, generalmente en busca de un primer empleo al mercado de trabajo, de forma que vayan adquiriendo una experiencia y una formación necesaria. Así mismo, un segundo aspecto contemplado en este programa es la elevación de los niveles de cualificación de la mano de obra, dando impulso a la formación técnica y profesional de la fuerza de trabajo, necesaria en el contexto de rápido avance de las nuevas tecnologías. La necesidad de formación se plantea como básica para aquellas personas que intentan incorporarse al mercado de trabajo.

La ayuda se planteaba en el P.O. para la inserción profesional de un total de 7.888 jóvenes menores de 25 años, resultando finalmente beneficiarios 8.889 (cuadro B.2.6) de los cuales:

a) En medidas de formación se benefician 6.993, bajo el fundamento de que la incidencia en la elevación de la formación impartida será el soporte de la cualificación de los jóvenes trabajadores. Esto se plantea en sus dos aspectos:

1- Formación profesional básica, que trata de proporcionar a los jóvenes una cualificación básica.

2- Formación de reciclaje, que permita la elevación del nivel de cualificación para facilitar la adaptación en las nuevas tecnologías. Las materias de los cursos son las mismas que las previstas en las ayudas de los parados de larga duración<sup>769</sup>. Estas acciones formativas tienen una duración de 260 horas, dedicando gran parte de dicho tiempo al desarrollo de una experiencia de trabajo.

---

<sup>768</sup> Véase en COMISIÓN EUROPEA, *Programa operativo objetivo n. 4. Xunta de Galicia* (N. de expediente: 901603 ES1).

<sup>769</sup> Véase Anexo de COMISIÓN EUROPEA, *Programa operativo objetivo n. 4. Xunta de Galicia* (N. de expediente: 901603 ES1)

b) Las ayudas al empleo de las que se benefician 1.896 jóvenes se dirigen fundamentalmente a disminuir el desempleo juvenil, sobre todo en aquellos jóvenes en búsqueda de su primer empleo, así como la incorporación de la mujer a los sectores productivos. Estas ayudas se encaminan principalmente a acciones de instalación de trabajadores independientes, ya sea como autónomos o socios trabajadores de cooperativas. Es decir, ampliar las perspectivas de autoempleo para muchos trabajadores que acceden por primera vez al mercado de trabajo.

#### **c.4. Asistencia técnica**

El P.O. para asistencia técnica se encuadra dentro de los ejes prioritarios que afectan al objetivo 4 (inserción profesional de los jóvenes) a los que se dedican 26 millones de pesetas (véase cuadro B.2.2). Este programa afecta principalmente al seguimiento y evaluación en profundidad de las medidas financiadas por el FSE<sup>770</sup> con el objetivo de adecuar las programaciones a las necesidades reales del mercado<sup>771</sup>. Esto se concreta en dos objetivos, la creación de un equipo de técnicos que operan en los servicios centrales de la *Consellería de Traballo e Asuntos Sociais* -órgano gestor en esta etapa del P.O. Regional del FSE en la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>772</sup>- que efectúa una labor de seguimiento de todas las acciones a desarrollar y la realización de una serie de estudios de investigación para conocer el mercado de trabajo y formación, con el fin de mejorar el aprovechamiento de los recursos provenientes de la Comunidad.

---

<sup>770</sup> Aprobado de acuerdo con el eje prioritario “acciones contempladas en el art. 1, apartado 2, del Reglamento n. 4255/88” del objetivo n. 4 del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones españolas del objetivo n. 1 y por un período comprendido entre el 1 de enero de 1990 y 31 de diciembre 1992.

<sup>771</sup> Véase en Comisión Europea, *Solicitud de Ayuda de la Xunta de Galicia para una asistencia técnica dentro del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones del objetivo 1* (N. de expediente: 901607 ES6, de 29 de noviembre de 1990).

<sup>772</sup> Tras la legislatura de 1998 en el nuevo organigrama de Consellería de la Xunta de Galicia ha pasado a denominarse *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*.

Las personas involucradas son agentes de desarrollo local de la Comunidad Autónoma, así como técnicos destinados en los Servicios Centrales de la *Consellería*. Con este programa se pretende la mejora de las actuaciones realizadas al amparo del FSE, que dota a la *Consellería* tanto del personal como de los medios suficientes para un mejor seguimiento, evaluación y control de todos los programas.

#### **d) Gestión de los programas**

##### **d.1. Autoridades responsables de la aplicación**

En la programación de las acciones del FSE en Galicia en este período 1990-93 el protagonismo en el procedimiento de presentación de solicitudes pasa de estar centralizado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del INEM, a la *Consellería de Traballo e Asuntos Sociais* (más tarde tras la legislatura de 1998 se reestructurará como *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*) que es la encargada de gestionar las acciones del FSE. La Xunta de Galicia, por tanto, a través de la *Consellería de Traballo* es la autoridad responsable de la aplicación de todos los programas en esta etapa. La *Consellería* estructura la impartición de las acciones de formación mediante diferentes conciertos con otras entidades públicas tales como la Universidad, asociaciones empresariales y sindicales. La Xunta de Galicia va a ser responsable del 98% de lo programado en el P.O. regional en Galicia (5.577 millones de pesetas) y la Universidad de Santiago de Compostela participa en cursos de formación con una participación en el P.O. del 2%, aproximadamente 120 millones recibidos del FSE (véase cuadro B.2.7).

La Comunidad Autónoma Gallega lleva a cabo en este período, como continuación a la política de empleo y formación, la creación de una red de agencias de desarrollo local. Las agencias de desarrollo local tienen como función informar sobre las necesidades de empleo en cada zona y comarca, bajo la dirección de un agente de desarrollo local (existían entonces 32 previéndose un aumento de hasta 55

agencias, así como la creación de agencias comarcales de desarrollo). Estas agencias están coordinadas a través de las oficinas comarcales de empleo, y éstas a su vez con un equipo en los servicios centrales de la *Consellería*.

#### **d.2. Seguimiento y control**

Respecto al seguimiento y el control de las acciones del P.O. Regional del FSE en Galicia, las autoridades responsables del control financiero son la Intervención General de la Comunidad Autónoma Gallega y la Unidad Administrativa del FSE. El control se realiza a través de los servicios de inspección de la Comunidad Gallega, así como a través de un convenio realizado con la inspección de trabajo.

Los agentes de desarrollo local son los que desarrollan una labor de seguimiento de todo el proceso desde su inicio, bajo la coordinación de las oficinas comarcales de empleo, y éstas a su vez con un equipo en los servicios centrales de la *Consellería de Traballo e Asuntos Sociais* que será la responsable de la evolución y evaluación de las acciones. Los resultados que se evalúan son el número de personas que terminan los períodos formativos y número de colocaciones.

Los agentes de desarrollo local forman con el equipo de expertos instalado en los Servicios Centrales de la *Consellería de Traballo e Asuntos Sociais*, que es la responsable de la evaluación, una comisión permanente de seguimiento de las acciones. El comité de seguimiento evalúa la ejecución del programa y propone, en su caso, las adaptaciones oportunas.

#### **e) Valoración**

En esta segunda etapa de programación en Galicia se hacen efectivos los principios que determinan la reforma los Fondos Estructurales de 1989: la

duplicación y la concentración de las ayudas del FSE. En función de estos principios se pasa de los cerca de 10.000 millones de pesetas ejecutados por el FSE en el período 1987-89 a superar en más del doble estos recursos ascendiendo en el período 1990-93 a 23.975 millones de pesetas (véase cuadro D y cuadro D.1).

Durante este período las actuaciones del FSE se centran en tres ejes prioritarios: valorización de los recursos humanos con una contribución total de 7.963 millones de pesetas; el objetivo 3 (combatir el paro de larga duración) para el que se destinan 8.182 millones de pesetas; y el objetivo 4 (facilitar a inserción profesional de los jóvenes) para el que se disponen 7.830 millones de pesetas (véase cuadro B.1.2 y B.1.3). En suma, lo programado para este período se eleva a una contribución del FSE de 23.975 millones.

En la medida en que los recursos del FSE se hacen en régimen de cofinanciación, que en esta etapa es del 65%, se complementa con un financiamiento público nacional de 12.909 millones de pesetas, 9.842 de la Administración Central y 3.067 de la Autonómica.

En esta etapa se produce la aplicación por primera vez de la programación de las actuaciones del FSE, que, como hemos visto, consiste en una manera estructurada, coordinada y sistemática de realizar las intervenciones. A partir de ahora la programación del FSE en Galicia se estructura principalmente en torno a dos vías: los Programas Operativos Regionales, programas específicos de la Comunidad Autónoma (76%) y los Programas Operativos Pluriregionales, programas con cargo al MCA Pluriregional (24%) que recogen actuaciones de la Administración central, local o la empresa pública, y que afectan también a otras regiones del objetivo 1. Galicia presenta cuatro Programas Operativos, que van a desarrollar el Submarco Regional del FSE en el período 1990-93.

Los recursos del FSE destinados al objetivo 1 ascendieron a 1.140 millones de pesetas y beneficiaron directamente a cerca de 6.000 personas con acciones formativas y creación de empleo. En función del objetivo 3, el FSE cofinancia acciones que se elevan a una cifra total de 1.593 millones de pesetas que repercuten en un total de 4.815 parados de larga duración, a través de acciones de formación ocupacional con la finalidad de disminución del desempleo procedentes básicamente del sector primario que era el que presentaba mayores dificultades para la



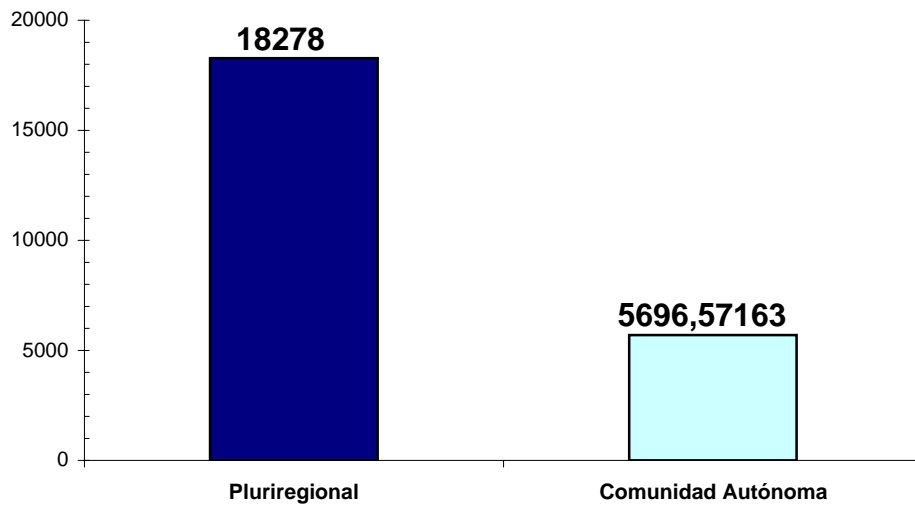
incorporación en el mercado laboral. La inserción profesional de los jóvenes es el otro de los grandes retos del FSE en esta etapa. En función de esta premisa se benefician un total 8.889 jóvenes, tanto en acciones de formación, la mayor parte, y en menor grado en ayudas al empleo. Estas inversiones tiene la finalidad de contribuir a la elevación de los niveles de cualificación a fin de favorecer el acceso al mercado de trabajo de aproximadamente un 70% de los receptores de ayudas.

El objetivo último de los recursos cofinanciados por el FSE es, por tanto, la elevación de la formación impartida y directamente relacionado con ello, el incremento del número de empleos nuevos en la Comunidad Autónoma. La filosofía que subyace en el PO es que estas acciones se concreten en creación o consolidación de empleos, de tal manera que en los resultados evaluables un aspecto fundamental es el número de personas que terminan los periodos formativos y su relación con el número de colocaciones.

Contrariamente a lo previsto, la evolución de la tasa de paro en Galicia se incrementa de un 12,03% en 1990 a un 17,60% en 1995 y más dramáticamente evoluciona la tasa de paro juvenil, que se incrementa 10 puntos (26,31% en 1990) alcanzando en 1995 un 36,08% (véase cuadro V.b del capítulo quinto).

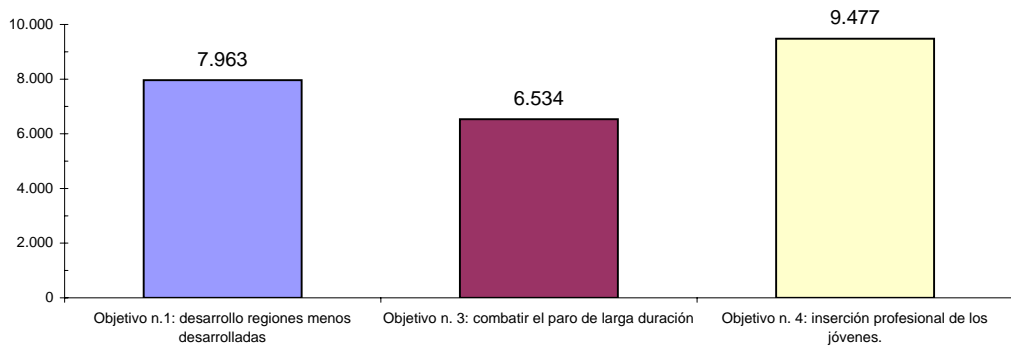
De nuevo, como hemos visto en la etapa anterior es necesario contextualizar el papel que desempeña el Fondo Social en la estructura de las políticas de empleo y formación aplicadas en la Comunidad Autónoma Gallega. En 1990 ante los defectos y fracasos de la formación profesional se aprueba la Ley de Orgánica Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) que acomete una profunda reforma de la formación profesional en España y en ese mismo año se había aprobado el Plan FIP. En relación a la formación continua, en 1992 se firma el I Acuerdo Nacional de Formación Continua firmado por organizaciones empresariales y sindicales con el fin de organizar la Formación continua. Estas modificaciones intentan resolver los graves problemas de la formación y la desconexión, que se hacía cada vez más evidente, con el mercado de trabajo. La formación impartida por entonces en Galicia, en el marco de la estructura de la formación profesional nacional, no ha conseguido superar los defectos que venía arrastrando y por tanto, los recursos

**CUADRO B:**  
**PO Pluriregional y PO Regional del FSE en Galicia 1990-93**  
(en millones de pts.)

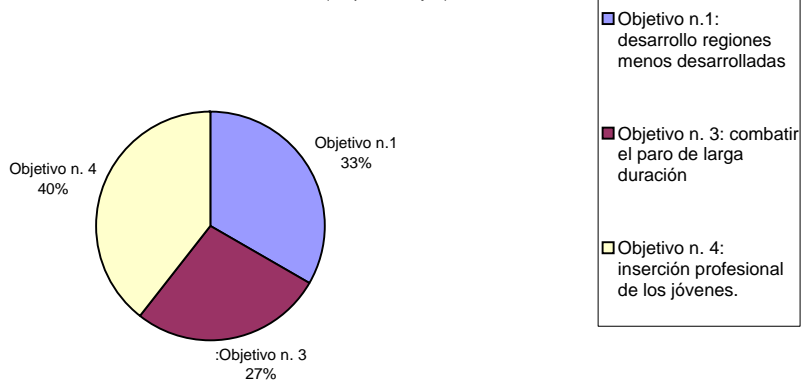


Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

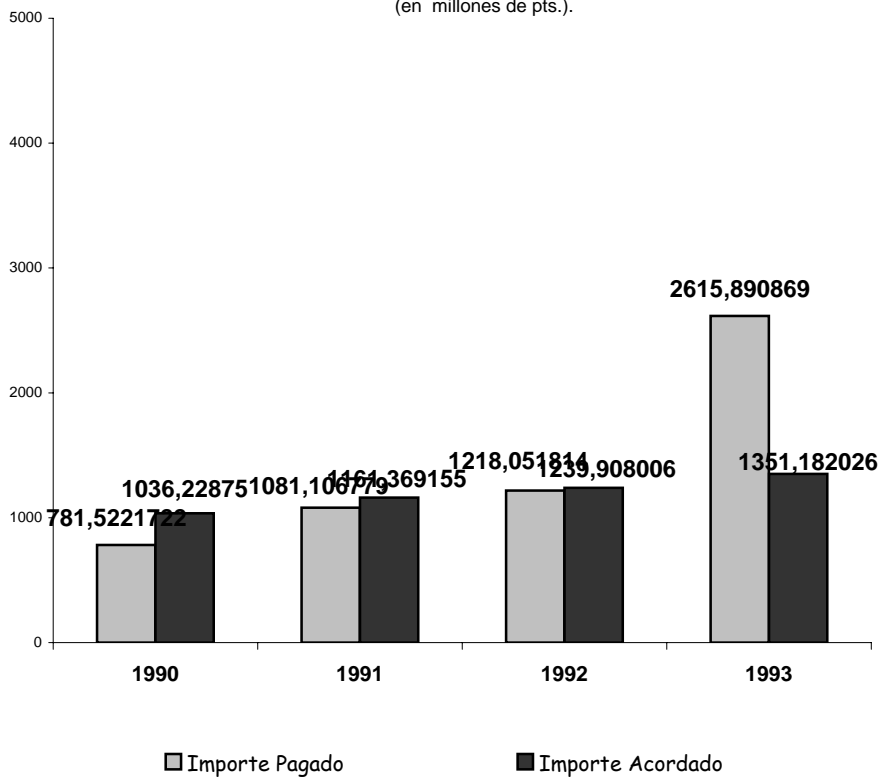
**CUADRO B.1.2. Distribución del FSE en Galicia  
(PO Regionales y Pluriregionales 90-93) por objetivos**  
(en millones de pts.)



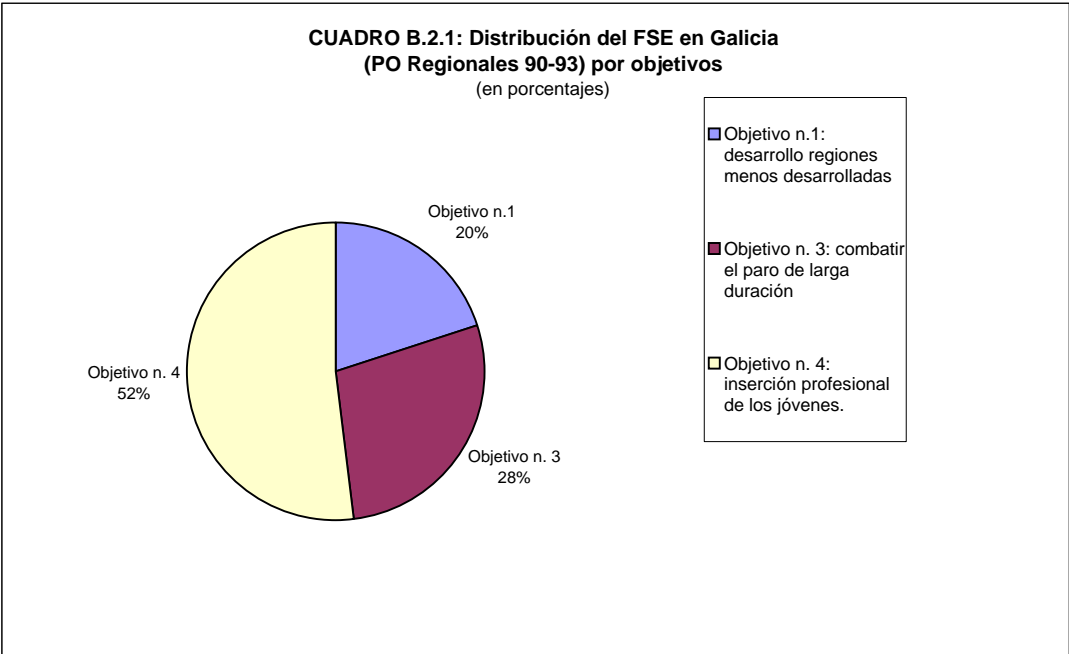
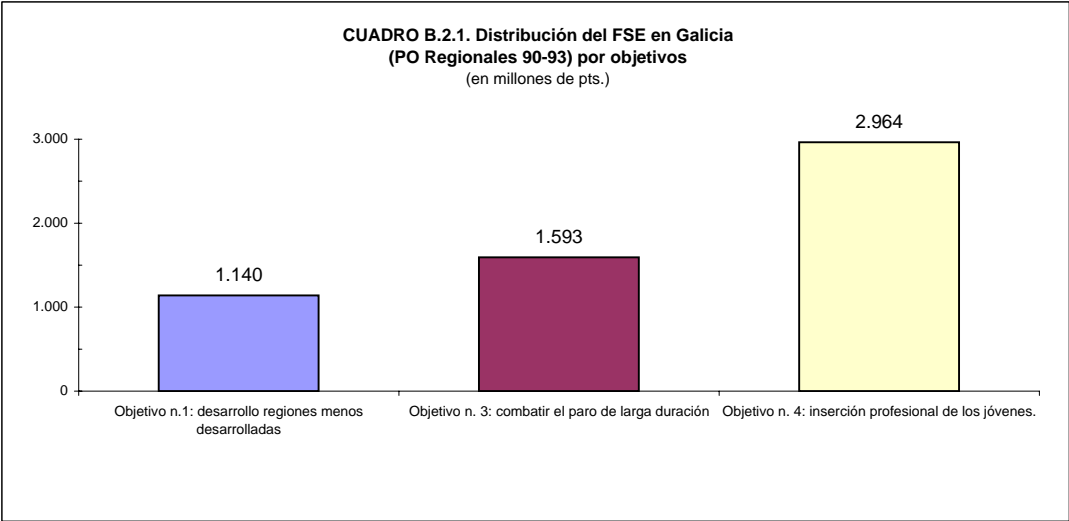
**CUADRO B.1.3: Distribución del FSE en Galicia  
(PO Regionales y Pluriregionales 90-93) por objetivos**  
(en porcentajes)



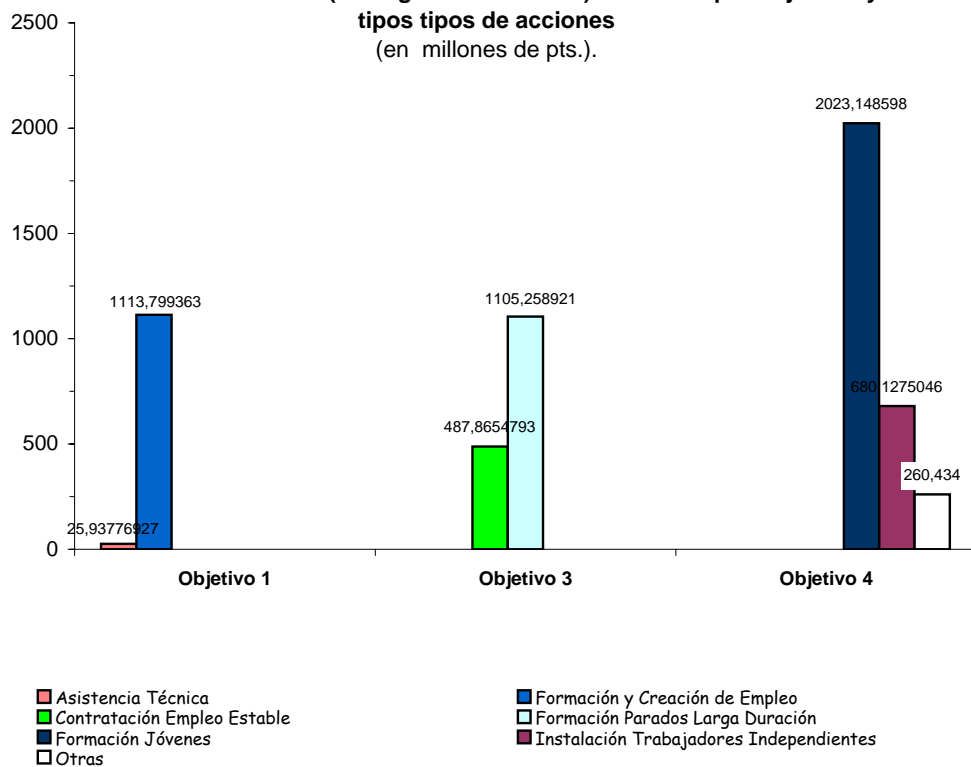
**CUADRO B.2:**  
**Importes Acordados y Finales Pagados del FSE (PO regionales) en**  
**Galicia 1990-93**  
(en millones de pts.).



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

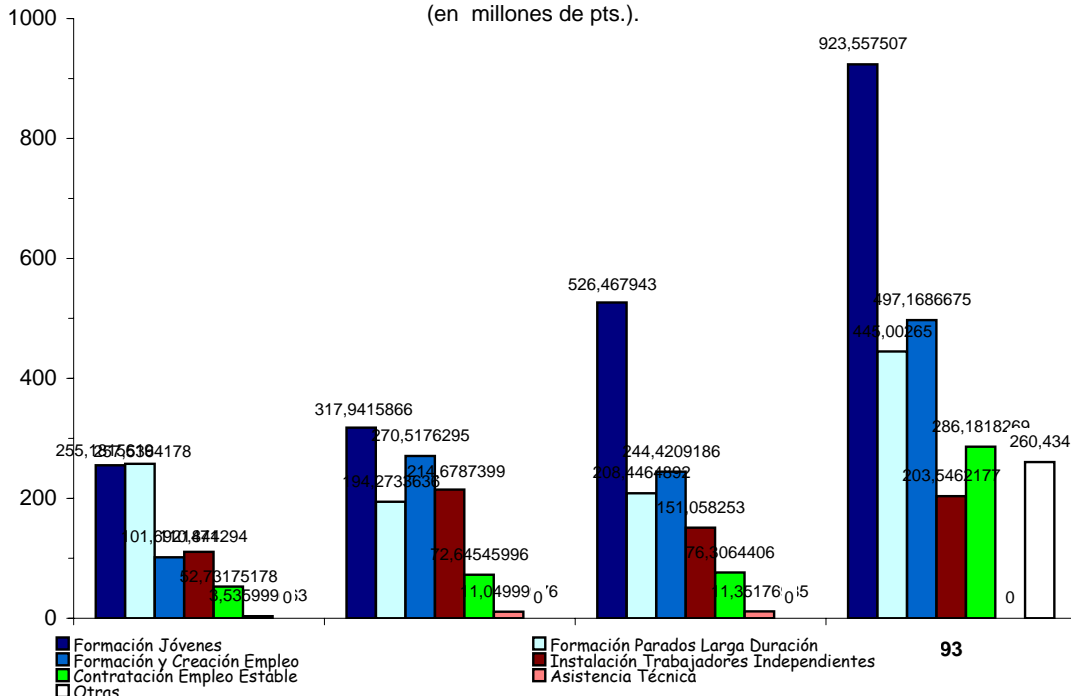


**CUADRO B.2.2:**  
**Distribución del FSE (PO regionales 1990-93) en Galicia por objetivos y**  
**tipos tipos de acciones**  
 (en millones de pts.).



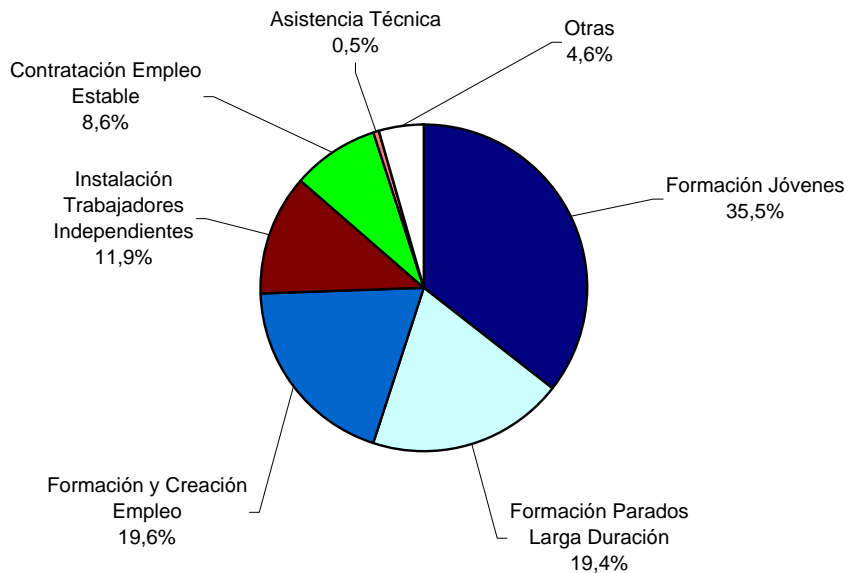
Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y la Base de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

**CUADRO B.2.3:**  
**Distribución anual del FSE (PO regionales 1990-93) en Galicia por tipos de acciones**  
 (en millones de pts.).

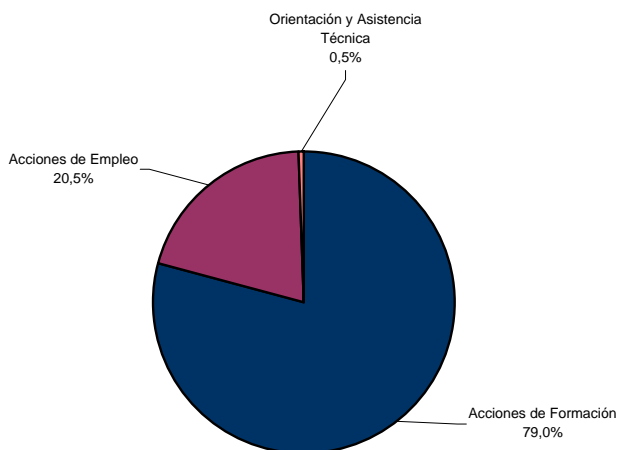


Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y la Base de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

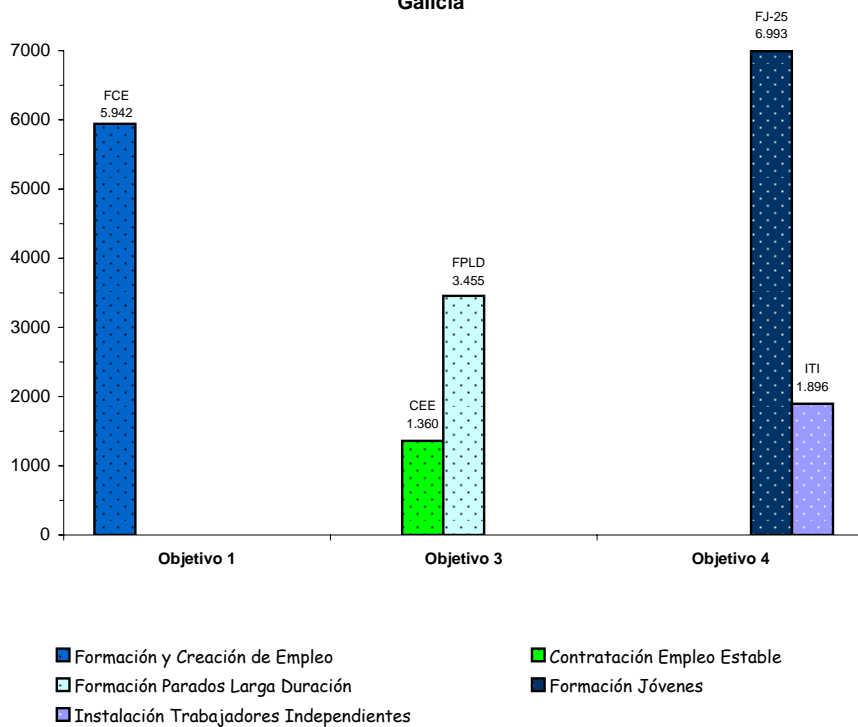
**CUADRO B.2.4:**  
**Distribución del FSE en Galicia (PO Regionales 1990-93) por tipos de acciones**



**CUADRO B.2.5: Distribución por acción del FSE en Galicia (PO Regional) 1990-93**



**CUADRO B.2.6: N.º de personas beneficiarias por el FSE (PO regionales 1990-93) en Galicia**

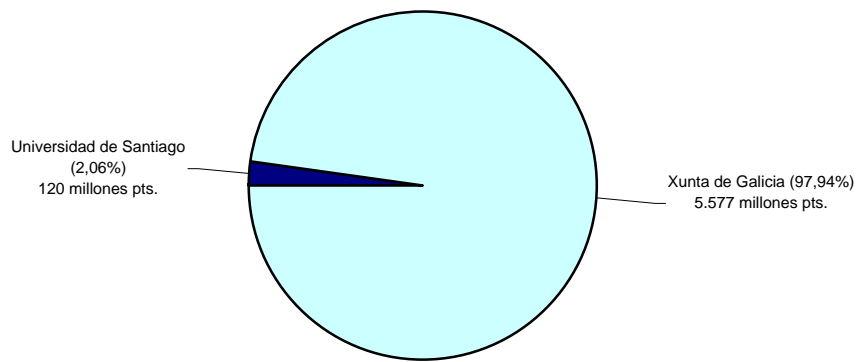


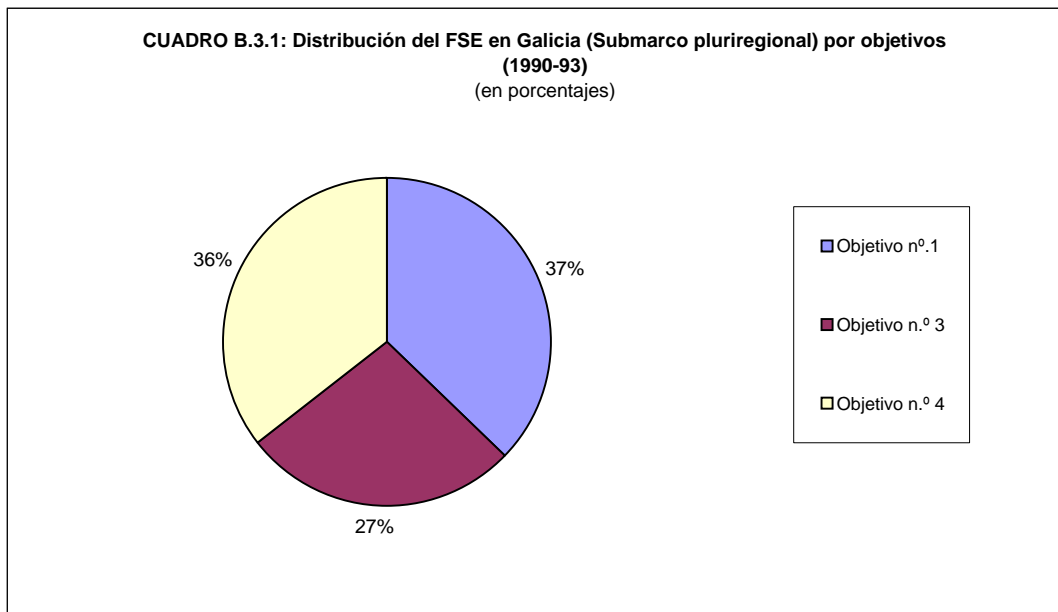
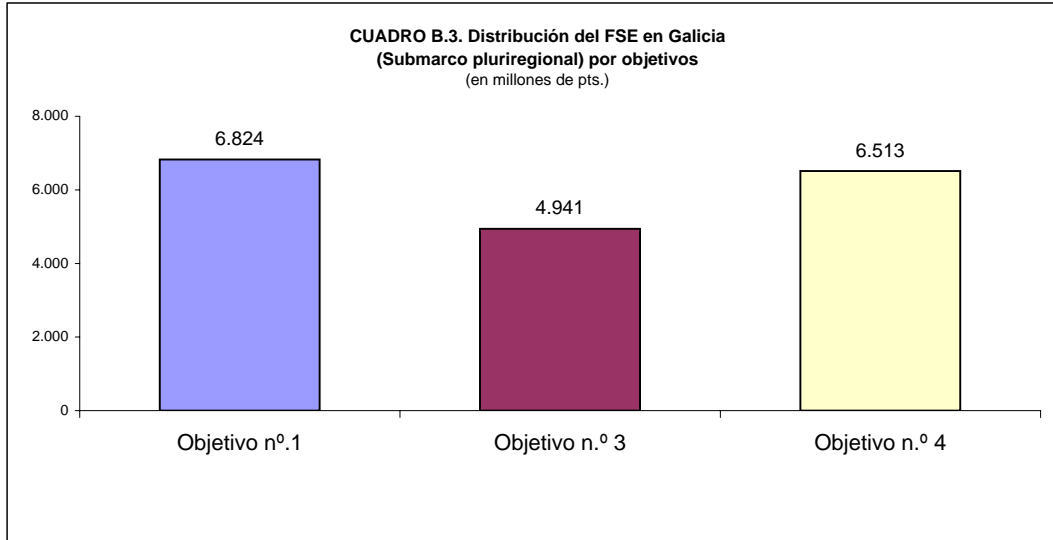
- Formación y Creación de Empleo
- Contratación Empleo Estable
- Formación Parados Larga Duración
- Formación Jóvenes
- Instalación Trabajadores Independientes

Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y el base de datos de la FOG Empleo y Recursos Humanos de la Comisión Europea, Bruselas (septiembre)

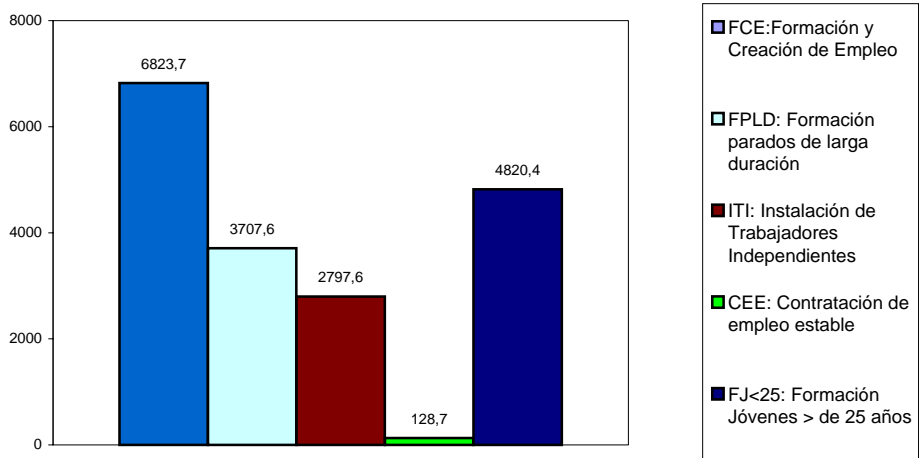


**CUADRO B.2.7: Instituciones responsables del FSE (PO Regionales) en Galicia 1990-93**



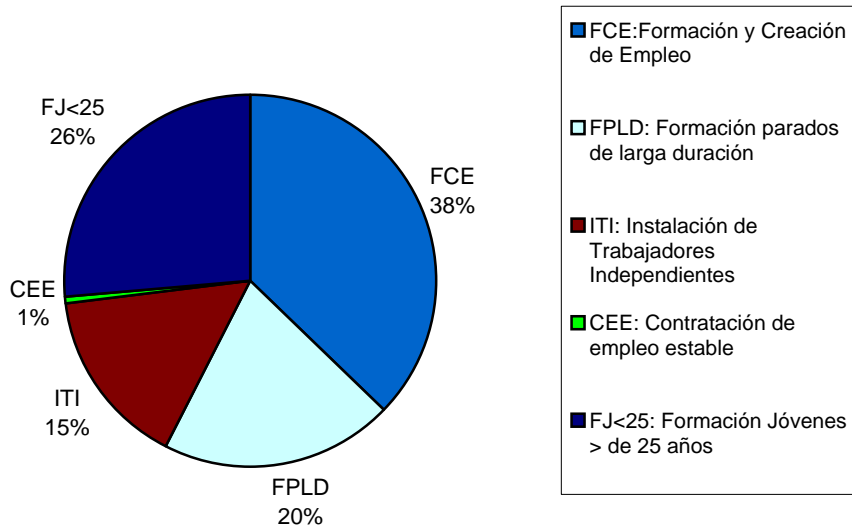


**CUADRO B.3.2. Distribución del FSE en Galicia (Submarco Pluriregional) por tipos de acción 90-93**  
(en millones de pesetas)

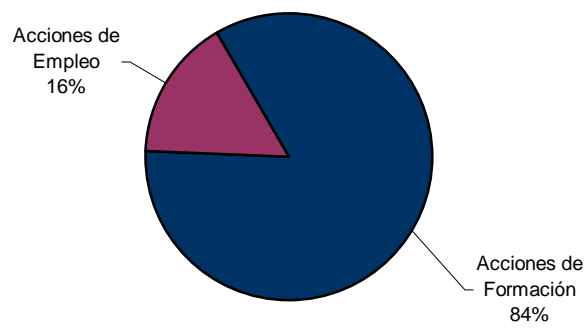


Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

**CUADRO B.3.3 Distribución del FSE en Galicia (Submarco Pluriregional) por tipos de acción 90-93**  
(en porcentajes)



**CUADRO B.3.4: Distribución por acción del FSE en Galicia (PO Pluriregional) 1990-93**



Fuente: Elaboración Propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica).

invertidos en formación, sin obviar los aspectos positivos que ésta tiene en sí misma, no consiguen conectar con el mercado de trabajo.

Finalmente, en relación a los organismos gestores de las ayudas del FSE existe en esta etapa un incremento de la presencia de la Comunidad Autónoma que pasó de representar en la gestión de los programas un 8,7% en el período anterior a un 24% realizado directamente a través del P.O. Regional. En el P.O. Regional, la Xunta de Galicia va a ser responsable del 98% de lo programado (5.577 millones de pesetas) y la Universidad de Santiago de Compostela participará en un 2%, con aproximadamente 120 millones recibidos del FSE.

### **III. La tercera etapa tras la reforma de Maastricht (1994-1999)**

La tercera etapa del Fondo Social en Galicia encuentra su fundamento en la reforma de los Fondos Estructurales que tiene lugar tras la aprobación el 7 de febrero de 1992 del Tratado constitutivo de la Unión Europea en Maastricht<sup>773</sup>. La nueva revisión de los Fondos se adopta el 20 de julio de 1993 y va a regular su funcionamiento hasta el año 1999. Desde un punto de vista jurídico la reforma se articula en torno a un reglamento marco, el Reglamento 2081/93<sup>774</sup> que redefine las tareas de los Fondos, un reglamento de coordinación, el Reglamento 2082/93<sup>775</sup> que se aplicó a todos los Fondos Estructurales y, finalmente, cuatro reglamentos relativos

---

<sup>773</sup>El Tratado de la Unión Europea no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993, es decir, once meses después de lo previsto inicialmente.

<sup>774</sup>Reglamento del Consejo 2081/93, de 20 julio, por el que se modifica el reglamento 2051/88, relativo a las funciones con finalidad estructural y su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros (DOCE, L, n.º193, de 31 de julio de 1993).

<sup>775</sup> Reglamento del Consejo 2082/93, de 20 julio, que modifica el Reglamento 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del reglamento 2052/88 (DOCE, L, n.º 193, de 31 de julio de 1993).

a cada uno de los Fondos Estructurales. Los recursos específicos referentes al FSE se desarrollaban en el Reglamento 2084/93<sup>776</sup>.

En esta etapa se lleva a cabo un considerable esfuerzo de concentración de los recursos presupuestarios en favor de las regiones menos desarrolladas cubiertas por el objetivo 1. En este sentido, se va a producir una ampliación de las zonas elegibles de acuerdo a este objetivo<sup>777</sup> reforzándose la concentración financiera en estas regiones (el 68% de todos los recursos de los Fondos Estructurales irán al objetivo 1). En relación con los objetivos comunitarios, a los que confluyen los Fondos Estructurales, se realizan algunos ajustes, que afectan fundamentalmente a los objetivos 3 y 4<sup>778</sup>:

- El Objetivo 3 tiene ahora por función combatir del paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

- El nuevo objetivo 4 se dirige a facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

Los objetivos “regionales” mantienen su estructura básica, el FSE continuará actuando en coordinación con el desarrollo de los otros Fondos para apoyar empleo, el crecimiento y la estabilidad<sup>779</sup>.

España continúa siendo en esta etapa el principal receptor de Fondos Estructurales recibiendo el 22% sobre el total europeo (30.369 millones de ecus)<sup>780</sup>,

---

<sup>776</sup> Reglamento del Consejo 2084/93, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación en lo relativo al FSE (DOCE, L, n.º 193, de 31 de julio de 1993)

<sup>777</sup> Comprende los cinco nuevos Länder alemanes (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Ost-Berling, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), regiones de Bélgica (Hainaut), Francia (Avesnes, Douai y Valenciennes), los Países Bajos (Flevoland), España (Cantabria) y el Reino Unido (las Highlands y Islands Enterprise area, Merseyside). De las anteriores regiones, sólo Abruzzi (Italia) no fue elegida, beneficiándose de la ayuda contemplada en el objetivo 1 sólo hasta diciembre de 1996.

<sup>778</sup> Artículo 1 del Reglamento del Consejo 2081/93.

<sup>779</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Fondos estructurales y Fondo de cohesión 1994-99. Textos reglamentarios y comentarios*, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1996.

<sup>780</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Las Comunidades Autónomas Españolas en la Unión Europea*, Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, 1999b.

así como la primera beneficiaria de las subvenciones del FSE de toda la Unión (9.338 millones de ecus)<sup>781</sup> lo que representa el 21,4% sobre los Fondos totales.

### **a) La aplicación de la nueva programación del FSE en Galicia**

Galicia en el año 1993 ocupaba uno de los lugares más bajos, la decimocuarta posición, del PIB per cápita lo que representaba el 63% de la media comunitaria. El hecho de mantenerse, en los tres años anteriores, por debajo del 75% del PIB per cápita comunitario la incluye de nuevo en las regiones del objetivo 1<sup>782</sup> y será después de Andalucía la región española que más recursos reciba de los Fondos Estructurales<sup>783</sup>. Estas cifras no son fruto de un panorama optimista de la economía gallega, que se encontraba entonces en un contexto de consecución de un plan de convergencia económica con el objetivo de la UEM. El programa de convergencia se contempla entonces desde la perspectiva gallega con preocupación ante la posible reducción del gasto público de la Administración central en Galicia<sup>784</sup>.

En este nuevo período de programación el Gobierno español presentó a la Comisión Europea los siguientes documentos de programación: un Plan de Desarrollo Regional (PDR) para las regiones españolas objetivo 1, un Plan de Reconversión Regional y Social para las zonas españolas del objetivo 2, un Plan del Objetivo 3 y otro Plan para el Objetivo 4.

---

<sup>781</sup>COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, 1998, pp 28.

<sup>782</sup>COMISIÓN EUROPEA, *Quinto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea. Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones*, Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

<sup>783</sup>Andalucía será la primera Comunidad objetivo 1 receptora de Fondos Estructurales con un total de 6.870 millones de Ecus y le sigue Galicia con 3.268 millones de Ecus, después irían en orden descendente: Castilla-León, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias, Asturias, Murcia, Cantabria, Ceuta, Melilla. Véase en COMISIÓN EUROPEA, “Les Fonds structurals et le développement des régions d’Espagne, 1994-1999, en *Inforegio*, Noviembre, 1994, pp. 1-8.

<sup>784</sup>Véase reflexiones sobre el tema de la convergencia económica con Europa en J. A. ORZA FERNÁNDEZ, “Galicia y el programa de convergencia”, en *Papeles de economía española*, 1993, pp. 17-24.

El Plan de Desarrollo Regional para Galicia 1994-99<sup>785</sup>, que se incluye en el PDR presentado por el Estado español en Bruselas, al igual que en el PDR 1989-93, representa el instrumento necesario en el que se examinan la problemática y principales desequilibrios, las estrategias de desarrollo y se diseñan las principales actuaciones para este período. Los objetivos del Plan de Desarrollo Regional se habían planteado en el Plan Económico y Social (PES) de Galicia (1993-1996)<sup>786</sup>.

En relación con la formación y los recursos humanos las principales actuaciones previstas por la Administración Autonómica en el PDR se integraban en el Plan Gallego de Empleo Juvenil. Este Plan comprende un conjunto de medidas específicamente dirigidas a fomentar el empleo de los jóvenes, entre las que destacan: formación y orientación profesional, fomento empresarial, fomento de la contratación juvenil, economía social.

Por parte de la Administración Central, y en lo que se refiere a las acciones cofinanciables por el FSE, las medidas a desarrollar se corresponden con los ejes siguientes: reforzamiento de la educación técnico-profesional, apoyo a las actividades de I+D, formación continua de trabajadores, inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades y asistencia técnica<sup>787</sup>.

Sobre la base del PDR, al igual que en el período anterior la Comisión elabora los MCA<sup>788</sup> que contienen las líneas de actuación prioritarias de intervención comunitarias y que desarrollan y cuantifican el conjunto de actuaciones que se efectuarán en estos seis años, principalmente, en forma de Programas Operativos.

---

<sup>785</sup>CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *Plan de Desarrollo Regional de Galicia 1994-1999*, Xunta de Galicia, Pontevedra, 1994.

<sup>786</sup>CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *Plan Económico y Social de Galicia (1993-1996)*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1991.

<sup>787</sup>CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *op. cit.*, 1994, pp. 86-87.

<sup>788</sup>La Comisión aprobó por su Decisión 89/641/ CEE, de 31 de octubre de 1989, el Marco Comunitario de Apoyo para las regiones incluidas en el Objetivo n.º 1, para el período comprendido entre el 1 de enero de 1989 y el 31 de diciembre de 1993.



En esta etapa, también el MCA para las regiones del objetivo 1<sup>789</sup> se subdivide en: Submarcos regionales, en el cual se contemplan actuaciones cofinanciadas por las administraciones autonómicas y un Submarco plurirregional en el cual figuran las actuaciones de las restantes administraciones y de las empresas públicas que de ellas dependen. Por primera vez, en este MCA se efectúa un reparto indicativo por regiones del conjunto de los Fondos Estructurales, en el que adjudican a Galicia sobre el total general el 12,4 %<sup>790</sup>.

Una parte del MCA plurirregional y la totalidad del MCA regional se desarrollan en tres programas operativos de Galicia, uno por cada Fondo Estructural, siendo los dos más significativos los que desarrollan el FEDER y el FSE. En el MCA se definen una serie de ejes prioritarios por objetivos. Se establecen ocho ejes de desarrollo, siendo el eje 7, de *Valorización de los Recursos Humanos*, el que se relaciona directamente con las intervenciones del FSE, integrando una serie de líneas de actuación que marcan la estructura del Programa Operativo del FSE en Galicia.

Los recursos procedentes del Submarco Pluriregional ascendieron a 61.183 millones de pesetas lo que significa un 67% del FSE en Galicia, el 33% restante procede del Submarco Autonómico al que corresponden 30.431 millones de pesetas (cuadros C y C.1.).

## **b) La programación del FSE en función del Submarco Pluriregional**

En esta etapa aunque se reduce la proporción de recursos del FSE procedentes del Submarco Pluriregional en relación al Regional, los primeros siguen siendo considerablemente mayores duplicando en cifras a los segundos.

La principal institución gestora del FSE en función del PO pluriregional es el INEM al que corresponde la gestión del 75% de los recursos del Fondo (46.112

---

<sup>789</sup>COMISIÓN EUROPEA, *España. Marco Comunitario de apoyo 1994-1999. Objetivo n.º 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*, Comisión Europea Representación en España, Luxemburgo, 1995.

<sup>790</sup>COMISIÓN EUROPEA, *Galicia na Unión Europea*, Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, 1999a.

millones de pesetas). El desarrollo de estos recursos lo hace a través del Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), que como ya hemos visto, se trata del plan nacional más importante en Formación Ocupacional. El INEM ha sido la institución encargada de gestionar los gastos de formación en relación al FSE a través el Plan FIP desde 1985. En Galicia a comienzos de 1998 se hacen efectivas las primeras transferencias a la Xunta de Galicia con el traspaso de la gestión del INEM en los ámbitos del trabajo, el empleo y la formación.

Otras instituciones participantes en la gestión del FSE en función de los recursos del Submarco Pluriregional son la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) con un 9%, al que le corresponden las acciones principalmente de Formación Continua, es decir, la formación de los trabajadores ocupados.

Las instituciones locales participan en programas de formación y empleo en un 10%, el Ministerio de Educación y Ciencia 3% y otros Ministerios y organismos de la Administración Central en un 1% (Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Comercio y Turismo...) (véase cuadro C.3 y C.3.1).

En la distribución Pluriregional del FSE en Galicia, en función de los tipos de acción cofinanciados destacan, por tanto, las acciones realizadas en políticas de empleo y formación por el FORCEM y el INEM, que gestionan el 84% de los recursos (cuadros C.3.2 y C.3.3). Como hemos visto, desde 1997, con la entrada en vigor de los II Acuerdos Nacionales para la Formación Continua, se incorpora el Ministerio de Trabajo a través del INEM, que ostenta desde entonces la titularidad de los fondos de Formación continua. Ambos FORCEM e INEM son promotores ante el FSE de los Programas Operativos para regiones Objetivo 1 y 4 del período 1994-99. En diciembre de 2000, con la firma del III Acuerdo sobre Formación Continua, FORCEM se constituye como Fundación Tripartita (incluyendo al Gobierno) para evitar la dualidad de funciones entre el FORCEM (gestionada hasta entonces bipartitamente por los interlocutores sociales) e INEM.

### **c) El Programa Operativo Regional del FSE para Galicia**

La estrategia de desarrollo para la región gallega, recogida en el PDR, para este período consiste en un conjunto de acciones coordinadas sectorial, espacial y temporalmente cuyo objetivo principal es superar los estrangulamientos en los que se encontraba Galicia. Estas acciones se resumen en seis grandes puntos<sup>791</sup>:

- Mejora de la articulación y de la accesibilidad de las empresas gallegas a los mercados.
- Recuperación y preservación del medio ambiente.
- Mejora de los equipamientos sociales y promoción ciudadana.
- Innovación, cambio tecnológico y desarrollo empresarial.
- Mejora de los recursos humanos.
- Modernización y descentralización administrativa.

La estrategia de desarrollo que se apoya en estos seis grandes objetivos tiene como finalidad la modernización de la base de la economía gallega. Los objetivos con una clara connotación social son tres:

a) La mejora de los equipamientos sociales y promoción ciudadana, que incluye una mejora de la calidad del sistema educativo en todos sus niveles. El objetivo prioritario a desarrollar en el período 1994-99 consiste en alcanzar la escolarización efectiva de todos los niños gallegos en la etapa de la enseñanza obligatoria. Por otro lado, se pretende facilitar la integración en el mercado de trabajo de aquellos colectivos que encuentran más dificultades, especialmente el empleo femenino, el juvenil y el de larga duración.

b) Innovación, cambio tecnológico y desarrollo empresarial. La estrategia diseñada implica fomentar la inversión productiva, el desarrollo tecnológico y la modernización general, tanto en términos de productos como de procesos, organización y gestión. Se pretende facilitar la conexión de los agentes económicos gallegos con otros ámbitos sectoriales y territoriales, fomentándose el asociacionismo y el cooperativismo.

c) Mejora de los recursos humanos. La población es una variable clave en el proceso de crecimiento económico de una región. El mercado de trabajo gallego presenta un déficit de cualificación de mano de obra en general y una inadecuada oferta

---

<sup>791</sup>CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *op. cit.*, 1994, pp. 25.

educativa a las demandas de trabajo. El objetivo, por tanto, es la potenciación de todas las fases educativas y formativas.

Estas propuestas sociales a cofinanciar por el FSE se concretan en las acciones de formación y empleo recogidas en el Programa Operativo del FSE en Galicia y que fueron las siguientes: formación profesional educacional, formación de investigadores, formación ocupacional y ayudas al empleo, que desarrollamos a continuación. En esta nueva etapa el P.O. del FSE en Galicia<sup>792</sup>, presentado el 29 de abril de 1994, se desarrolla en un único programa que corresponde al objetivo 1, como un todo integrado para conseguir los objetivos previstos por el Fondo.

La finalidad de este PO<sup>793</sup> consiste en la valorización de los recursos humanos, de la formación inicial y continua y del empleo que contribuya, por consiguiente, a la realización de los ejes prioritarios fijados para las acciones previstas en el MAC para las regiones españolas objetivo 1 de los Fondos estructurales, cuyos ejes 7 (Valoración de los Recursos Humanos) y 8 (asistencia Técnica) afectaban directamente al FSE. Estas prioridades se resumen en tres grandes tipos de acciones: acciones de formación, que aparecen denominadas en el P.O. de Galicia con la letra F, acciones para el empleo, denominadas con la letra C y acciones de asistencia técnica y orientación, denominadas con la letra O. Las acciones de formación supusieron el 71% los recursos del FSE (21.596 millones de pesetas), dentro de estas acciones se desarrollan programas de formación profesional educacional, formación de investigadores, formación de ocupados, formación ocupacional y formación de profesores. En segundo lugar, el 28% de los recursos del FSE (8.592 millones) corresponde a acciones de ayudas al empleo y un 1% son acciones de orientación y asistencia técnica (243 millones) (cuadro C.2.1).

Las acciones previstas en el programa para el período 1994-1999 para Galicia son las siguientes:

- Formación profesional educacional

---

<sup>792</sup>Decisión de la Comisión relativa a la concesión de una ayuda del Fondo Social Europeo (FSE) para un programa operativo en la región de Galicia que se integra en el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales del objetivo n.º 1 en España ( C (94) 2177).

<sup>793</sup>CONSELLERÍA DE FAMILIA, MUJER Y JUVENTUD, *Programa operativo de Galicia 1994-1999. Fondo Social Europeo*, Consellería de Familia, Mujer y Juventud, Santiago, 1994.

- Formación de investigadores
- Formación ocupacional
- Ayudas al empleo

### **c.1. Formación profesional educativa**

En el apartado de formación profesional educativa se incluyen las acciones de implantación de las nuevas enseñanzas de formación profesional fruto de la LOGSE aprobada en 1990, así como la formación profesional impartida en centros de capacitación agraria y pesquera. Las constantes demandas del sistema productivo y la aplicación de la LOGSE implicaron una fase de renovación para los estudios de formación profesional en Galicia. El objetivo a alcanzar es la potenciación de los estudios de Formación Profesional con el fin de conseguir una cualificación acorde con las necesidades tecnológicas y la evolución del mercado de trabajo, mediante la formación de los alumnos en centros de trabajo, la orientación profesional, el reciclaje y formación y actualización del profesorado.

La acción denominada formación profesional educativa, que tiene por tanto como objetivo la implantación de las nuevas enseñanzas de Formación Profesional introducidas por la LOGSE, se va instrumentar a través de las siguientes medidas:

1) Ciclos formativos nivel 1, se trata de proporcionar formación a aquellos alumnos (entre 16 y 21 años) que no alcancen los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria (E.S.O.), compensando las desigualdades existentes en la educación y fomentando su inserción laboral. Estos programas de garantía social no tienen carácter reglado. Finalizado el programa los alumnos pueden continuar en los ciclos formativos de grado medio o incorporarse al mercado de trabajo.

2) Ciclos formativos nivel 2 y 3, va dirigido a aquellos alumnos que hayan superado los objetivos de la E.S.O. (nivel 2) y para los que hayan superado el bachillerato

(nivel 3). El objetivo es establecer una conexión entre la educación secundaria obligatoria y el mundo laboral.

3) Formación en centros de trabajo dirigida a alumnos que cursen ciclos formativos de grado medio y superior, módulos profesionales y todo tipo de educación profesional abocada al mundo laboral. Encontramos aquí principalmente dos grandes ramas, que están directamente relacionadas con los principales sectores productivos gallegos, la Formación profesional educativa agraria y Formación profesional pesquera.

### 3.1. Formación profesional educativa agraria:

Se trata de la formación profesional de los futuros empresarios agricultores y la actualización de los actuales. Esta formación se hace imprescindible en el contexto de la estructura del mercado laboral gallego en el sector agrario, cuya población activa presenta un creciente envejecimiento y una disminución porcentual en favor de la industria y los servicios. Ante este panorama de pérdida de importancia de la agricultura, el P.O. se plantea la necesidad de una reorganización de su estructura de acuerdo a una serie de objetivos como son: mejora de las infraestructuras, aumento de la dimensión de las explotaciones, estudio y experimentación de producciones especializadas, rejuvenecimiento de la población activa agraria, capacitación, reforestación, creación de industrias agroalimentarias y fomento del cooperativismo. En resumen, el objetivo prioritario es “capacitar a las personas que van a ser los autores de la modernización del Sector Agrario Gallego”<sup>794</sup>. Esta acción se integra en el objetivo 3 (inserción profesional de jóvenes) contribuyendo a la formación de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo, generando o consolidando empleos agrarios. La formación se realiza en Escuelas de Capacitación Agraria de la *Consellería de Agricultura, Gandería e Montes* de la Xunta de Galicia<sup>795</sup>.

---

<sup>794</sup>CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, *op. cit.*, 1994, pp. 27.

<sup>795</sup>En este período existen centros de capacitación agraria en Guísamo y Sergude (A Coruña), Becerreá y Monforte de Lemos (Lugo) y Lourizán (Pontevedra).

Además la Xunta realiza un convenio anual con todas las organizaciones agrarias: Xóvenes Agricultores, Sindicato Labrego Galego, Unión de Cooperativas Agrarias-AGACA y Uniones Agrarias de Galicia. Siendo dichas organizaciones las encargadas de la estructura de los cursos y contenidos bajo las pautas de la *Consellería de Familia*, que a la vez son convalidados por la *Consellería de Agricultura*. El título general que obtienen los alumnos es el de “Actitude Empresarial Agraria” (existiendo especialidades en diferentes ramas: vino, huerta,...). La importancia de este título radica, principalmente, en que las ayudas del FEOGA exigen este certificado para poder acceder a sus recursos.

### 3.2. Formación profesional pesquera:

La formación profesional pesquera se plantea en la necesidad existente en este sector de utilización de nuevas tecnologías y adecuación a las nuevas demandas sociales. El objetivo principal enmarcado en la reforma educativa, es, por tanto, el reforzar y mejorar los sistemas de enseñanza y formación relacionados con el sector pesquero. Las actuaciones se desarrollan, principalmente, mediante la dotación a los centros de medios que posibiliten la aplicación de nuevas tecnologías y la ampliación de la oferta educativa a enseñanzas y profesiones demandadas por la población dedicada al sector pesquero<sup>796</sup>.

4) La orientación profesional es otra de las acciones presentes dirigida, principalmente, a aquellos alumnos que se insertan en el nuevo sistema productivo. Respecto a los programas de orientación profesional las ayudas concedidas están dirigidas a entidades sin ánimo de lucro o centros que realizan actividades de orientación sobre las nuevas enseñanzas de formación educacional e información básica sobre el acceso al mercado de trabajo. Estas acciones supusieron una aportación del FSE de 228 millones de pesetas lo que suponía un 1% de los recursos del FSE.

---

<sup>796</sup>Los centros existentes son el Instituto Politécnico de Vigo, Escuelas Oficiales Náutico Pesqueras de Ribeira y Ferrol e Instituto Gallego de Formación de Acuicultura de A Illa de Arousa.

5) Finalmente, la acción de formación del profesorado se hace imprescindible con la implantación de los nuevos ciclos formativos y la necesidad de actualizar los conocimientos. A este respecto se dedicaron 464 millones de pesetas (véase cuadros C.2.2. y C.2.4). Las actividades de formación del profesorado se impartieron en Centros de Formación Continua del Profesorado (CEFOCOPS) y los contenidos están vinculados directamente a las restantes medidas financiadas por el PO<sup>797</sup>.

Los recursos del FSE para formación educacional se dirigen, por tanto, en su mayor parte a la implantación de la LOGSE en Galicia. Los gastos generados vendrían por profesorado (salarios), funcionamiento de la formación (suministros, comunicación, material didáctico), desplazamientos, amortización de inversiones, administración, gestión, preparación de los cursos y evaluación de la formación (selección de alumnos, publicidad...).

A estas acciones de formación profesional educacional le correspondió la mayor inversión del FSE suponiendo 44% de los recursos del FSE en esta etapa (13.665 millones de pesetas) (véase cuadros C.2.2, C.2.4.)

En relación con los beneficiarios de estas acciones fueron aproximadamente 130 mil alumnos (entendido en anualidades), de los cuales más de 12 mil se beneficiaron de acciones de orientación profesional y casi 20 mil profesores de acciones de formación (véase cuadro c.2.7 y c.2.8).

## **c.2. Formación de investigadores**

Esta acción se integra en el contexto gallego de déficit acusado de recursos humanos en Investigación y Desarrollo. Las cifras en gastos en investigación, así como el porcentaje invertido en I+D, posicionan a Galicia por debajo de la media española, situada de por sí por debajo de la medida europea. De tal manera, para intentar corregir este desfase que caracteriza a la Comunidad bajo esta acción de formación de investigadores se prevén tres medidas:

---

<sup>797</sup>Existen en la Comunidad Gallega siete Centros de Formación Continua del Profesorado (CEFOCOPS) coordinados por la Dirección Xeral de Ordenación Educativa e Formación Profesional de la Xunta de Galicia.



- a) Becas predoctorales, cuyos beneficiarios son titulados superiores universitarios que están realizando una tesis doctoral (se preveía la formación de 750 doctorados en el período 1994-1999).
- b) Becas de tercer ciclo con el fin de financiar la realización de doctorados.
- c) Ayudas para estancias de investigación fuera de la Comunidad Autónoma dirigidas al profesorado y personal investigador universitario.

El objetivo último consiste en potenciar la investigación en el marco de las tres Universidades Gallegas (A Coruña, Santiago y Vigo). Este tipo de acciones supusieron una aportación por parte del FSE de 1.460 millones de pesetas lo que implica el 5% de los recursos del Fondo (véase cuadro c.2.2 y C.2.4.). Los beneficiarios de las acciones de formación de investigadores fueron cerca de las 3.000 personas (véase cuadro c.2.7 y c.2.8).

### **c.3. Formación ocupacional**

La formación ocupacional tiene como meta la cualificación de la mano de obra para la consecución de su integración en el mercado de trabajo. Estas acciones comprenden formación de ocupados o continua y formación profesional ocupacional de parados menores de 25 años y de mayores de 25 años, con la finalidad de mejorar la cualificación de los recursos humanos. En 1998 con la transferencia de las políticas activas de empleo del Estado a la Comunidad Autónoma la formación ocupacional experimentará diversas modificaciones. Hasta entonces la formación ocupacional diseñada en el P.O. era similar a las acciones financiadas por el plan FIP. Desde 1998 la financiada por el FSE complementa al plan nacional (principalmente el plan FIP) cubriendo sectores que este no alcanza.

La formación ocupacional en el P.O. se dirige a la formación de técnicos de gestión de pequeñas y medianas empresas, de técnicos de gestión agraria, formación de activos y formación de trabajadores en paro. Todas estas acciones se enmarcan en el objetivo 3. La formación de activos supuso el 3% de los recursos del FSE (920 millones) y la formación ocupacional de parados el 17% (5.088 millones) (véase cuadro C.2.2. y C.2.4.).

Una parte de la formación ocupacional está dirigida específicamente a las mujeres, como colectivo con especiales dificultades de integrarse en el mercado de trabajo. Las acciones son de dos tipos. Por un lado, la formación ocupacional específica de mujeres, que hasta 1998 se integra en las acciones genéricas de formación ocupacional y posteriormente se desarrolla como acción propia. Por otro lado, la ayuda a la creación de empresas por mujeres emprendedoras, es el llamado programa EMEGA, cuyo objetivo es el de conceder ayudas y subvenciones para el establecimiento de la mujer como empresaria, con el fin de integrarla en el mercado laboral.

El número de beneficiarios de las acciones de formación ocupacional fue casi de 50 mil alumnos y más de 12 mil en acciones de formación continua (véase cuadros c.2.7 y c.2.8).

#### **c.4. Ayudas al empleo**

Las ayudas al empleo implican la concesión de incentivos a la contratación de personal con la finalidad de reducir la tasas de desempleo en Galicia. Comprende una serie de medidas encuadradas también en el objetivo 3 como son la acciones de orientación profesional, la potenciación de nuevas iniciativas locales de empleo, proyectos piloto de acción rural, ayudas a la contratación de profesionales autónomos o independientes que gestionen procesos de creación de estructuras de cooperación, ayudas a la contratación de jóvenes en el ámbito del Plan de Empleo Juvenil, ayudas a la contratación para el lanzamiento de nuevas empresas, ayudas innovadoras a la Economía Social con el fin de potenciar la contratación de servicios públicos con empresas de economía social en los municipios gallegos y ayudas a la contratación de carácter indefinido de desempleados menores de 25 años y mayores de 25 años parados de larga duración.

A partir de 1998 las acciones de empleo se modifican, al igual que la formación ocupacional, por la cesión de competencias de políticas activas de empleo a la Comunidad Autónoma. Las medidas fueron las siguientes: fomento de la

contratación indefinida, iniciativas locales de empleo y proyectos piloto de acción rural.

En ayudas al empleo el FSE dedicó el 28% de los recursos de este período lo que supuso una cifra de 8.592 millones de pesetas (véase cuadros C.2.2. y C.2.4) y supuso un beneficio a más de 36 mil personas (véase cuadro c.2.7 y c.2.8).

### **c.5. Asistencia Técnica**

Finalmente, dentro del PO existen un tercer tipo de acciones, además de las acciones de formación y las acciones de ayudas al empleo, que son las acciones de asistencia técnica y orientación. La asistencia técnica dentro del PO se dirigió a la realización de las evaluaciones. Se invirtieron en estas medidas por parte del FSE 15 millones de pesetas.

### **d) Gestión del Programa Operativo**

En este período el protagonismo regional va a recibir un fuerte impulso con la transferencia por parte del Gobierno central a la Administración Autónoma de las políticas de empleo. La nueva situación se va a reflejar de una manera relevante en la ejecución del P.O. Como hemos visto en el capítulo sexto, la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude* va ser la institución fundamental en el organigrama de la Xunta a la hora de gestionar el P.O. Regional del FSE. Por otro lado, la *Consellería de Economía e Facenda* será la responsable de la coordinación del FSE.

#### **a) La gestión del P.O. Regional desde la Xunta de Galicia**

Si bien la *Consellería de Familia* es la principal responsable en la gestión de los créditos del FSE, junto a ella van a participar otras *Consellerías* relacionadas

directamente con los ámbitos de las acciones del Fondo Social. Así, para la gestión de los créditos que financien acciones de formación profesional educativa agrícola y pesquera la responsabilidad es de los Servicios de Extensión y Capacitación tanto provinciales como centrales de la *Consellería de Agricultura, Gandería e Montes* para la formación profesional agraria, y la *Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura* para la formación profesional pesquera. En las acciones de formación de investigadores los créditos son gestionados por la *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria*. Finalmente, el resto de las acciones (formación profesional para los ciclos formativos nivel 1, 2 y 3 y formación en centros de trabajo, formación ocupacional y ayudas al empleo) se coordinarán por los servicios de la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*.

- La gestión de la formación profesional para los ciclos formativos nivel 1, 2 y 3 y formación en centros de trabajo es realizada por la Dirección General de Formación Profesional encargada de la coordinación de las Delegaciones provinciales correspondientes que se encargarán de hacer efectivos los créditos en los centros implicados y de realizar el seguimiento docente y administrativo a través de los Inspectores provinciales.

- La formación ocupacional se gestiona por medio de cuatro vías: centros de formación ocupacional propios, centros colaboradores (homologados por la Consellería), entidades sin ánimo de lucro y empresas (para la propia formación y reciclaje de sus trabajadores).

## b) Control y seguimiento

En esta nueva etapa del FSE como novedad respecto a las anteriores existe un refuerzo de la importancia del seguimiento y la evaluación<sup>798</sup> de la ayuda del Fondo. El seguimiento se realiza mediante informes elaborados, controles por sondeo y comités creados al efecto. Para ello se establecen unos indicadores físicos y

---

<sup>798</sup> Art. 25 del Reglamento del Consejo 2082/93, de 20 de julio, que modifica el Reglamento 4253/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

financieros que recogen el estado de avance de la operación, así como los objetivos que se deben alcanzar en un plazo determinado y los progresos realizados que realizarán los Comités de seguimiento. En esta etapa existe un Comité por programa operativo. Un Comité de Seguimiento del Marco Comunitario de Apoyo del objetivo 1, que recoge todos los programas operativos (Feder, Feoga y FSE) para toda España. Y un Subcomité de Seguimiento por Fondo. Estos comités se reúnen dos veces al año.

Cada una de las acciones del P.O. es objeto de un seguimiento de verificación de la ejecución del programa. En el caso de los ciclos formativos se realiza una evaluación “in situ” por los profesores y equipos directivos en los centros docentes correspondientes, siguiendo las pautas marcadas por la Inspección Educativa y por los tutores de formación en los centros de trabajo. Al final de los cursos, en el caso de la formación, cada centro colaborador puede realizar un seguimiento “ex-post” con el objetivo de comprobar la inserción en el mercado laboral de los alumnos que han finalizado los cursos. Si bien estos seguimientos son más de carácter administrativo, limitándose en muchas ocasiones a cumplimentar los formularios.

En las acciones de formación ocupacional y formación continua la inspección se realiza por las cuatro delegaciones provinciales de la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*. En el caso de las acciones de formación de investigadores el control corresponde a las propias Universidades con los cauces formales que tengan habilitados. Por último, en las ayudas al empleo la inspección y el control se realiza por el órgano gestor apoyado en las Delegaciones Provinciales.

La evaluación es responsabilidad conjunta de la Comisión y los Estados Miembros y debe llevarse a cabo en cooperación. Existen tres modalidades de evaluación:

- 1) La evaluación previa de contenido prospectivo que está integrada en los planes de desarrollo regional.
- 2) La evaluación intermedia que aunque no estaba prevista en ninguna disposición reglamentaria, en la práctica, por iniciativa de la Comisión y en cooperación con ella, se organizó con ayuda de evaluadores independientes. La evaluación intermedia

para el FSE en Galicia fue encargada a la empresa Quasar<sup>799</sup> bajo la dirección facultativa de la *Dirección Xeral de Planificación Económica e Fondos Comunitarios* perteneciente a la *Consellería de Economía e Facenda* de la Xunta de Galicia. Esta evaluación se desarrolló en dos fases. La primera fase referida al periodo 1994-1996<sup>800</sup>. En ella se analizan los aspectos de carácter estratégico de desarrollo del programa operativo del FSE en Galicia. En esta primera fase se obtuvieron resultados positivos tanto a nivel de eficacia financiera como física, principalmente teniendo en cuenta que el PO del FSE en Galicia se enfrentaba a los obstáculos derivados de la difícil situación de partida de la región. La evaluación analiza también la situación laboral de los alumnos formados en el año 1995 una vez transcurridos seis meses, obteniendo unos resultados no demasiado positivos, el 76,4% no había trabajado en ningún momento desde la finalización del curso<sup>801</sup>. Por otro lado, realiza una valoración de las acciones del FSE a los cambios del entorno situando el volumen financiero de las acciones entre el 10%-15% del total de los recursos públicos dedicados cada año por la Comunidad Autónoma a idénticas funciones.

La segunda fase de la evaluación intermedia se publica en junio de 1999<sup>802</sup> y tiene por objetivo completar las valoraciones obtenidas en la evaluación anterior. Esta segunda evaluación se dirigió a la valoración de los impactos generados por las acciones financiadas por el FSE, para ello se analizó la capacidad de gestión de los agentes encargados de ejecutar las acciones, de los centros docentes que ejecutan una parte significativa del PO y se recurrió también a los beneficiarios (directos e indirectos) de las diferentes medidas.

---

<sup>799</sup>La empresa QUASAR S.A. realiza trabajos de consultoría técnica especializada para distintas instituciones y organismos. El equipo de trabajo para estas evaluaciones fue dirigido y formado por profesores pertenecientes a la Universidad pública principalmente de Departamentos de Economía Aplicada.

<sup>800</sup>QUASAR, *Evaluación intermedia del Programa Operativo FSE-Galicia 1994-1999*, Xunta de Galicia, Santiago, 1997.

<sup>801</sup>Ibidem, pp. 59.

<sup>802</sup>QUASAR, *Segunda Fase de la Evaluación intermedia del Programa Operativo Regional FSE de Galicia 1994-1999*, Xunta de Galicia, Santiago, 1999.

3) Finalmente, la evaluación posterior se realiza en colaboración entre la Comisión y el Estado miembro, con el fin de apreciar el impacto de las acciones en relación con los objetivos. Esta evaluación final de carácter retrospectivo se realizará en junio del 2002.

#### **e) Valoración**

Los recursos del FSE en Galicia en esta etapa ascendieron a 91.614 millones de pesetas, de los cuales el 67% (61.183 millones) proceden del Submarco Pluriregional y el 33% (30.431 millones) corresponde al Submarco Autonómico. Estas cifras muestran claramente, en primer lugar, el importante incremento de los recursos del FSE en Galicia, en sintonía con lo aprobado para este período. Como resultado en el año 1999 los recursos del FSE se habían triplicado en relación a lo ejecutado en 1993 (cuadro D.1). En segundo lugar, se produce un incremento de un 10% de la programación regional con respecto al período de programación 1990-94.

En esta nueva etapa el Programa Operativo del FSE en Galicia se presenta como un todo integrado para conseguir los objetivos previstos por este Fondo. Esto es reflejo de la filosofía que ha seguido la programación de los Fondos Estructurales hasta la actualidad de simplificar la compleja estructura de programación que los ha caracterizado históricamente. De tal manera, se presenta un sólo Programa Operativo del FSE en Galicia, correspondiente al objetivo 1, en el que se contemplan el conjunto de intervenciones de formación y apoyo al empleo que cuentan con cofinanciación comunitaria.

En relación con la valoración de los grandes tipos de acciones priorizados en esta etapa, las primeras fueron las acciones de formación que supusieron el 71% del PO regional para la totalidad del período y las acciones de empleo el 28%. Durante los últimos años, observamos una tendencia de reducir las acciones dedicadas a la formación para centrarse en aquéllas destinadas a la creación de puestos de trabajo en todas sus vertientes, dando especial importancia a las medidas de fomento del

autoempleo. Así las acciones de formación, con respecto al período de programación anterior, se vieron reducidas en 8 puntos que pasan a acciones al empleo. Por otro lado, se produce un incremento del porcentaje de recursos del FSE dedicados a asistencia técnica, orientación y asesoría.

Desde la perspectiva financiera, se priorizan los diferentes tipos de acciones en el siguiente orden:

- En primer lugar las acciones de formación profesional educativa, que supuso aproximadamente el 44% del gasto total. Este porcentaje se justifica en los desequilibrios del mercado de trabajo relacionados principalmente con el nivel de desarrollo económico y evolución de los distintos sectores que determina la demanda de mano de obra. Como ya hemos visto, el sector primario, aunque en descenso en los últimos años, presenta en Galicia un peso muy superior al del resto de las regiones españolas y europeas. Existe además una fuerte presencia de empleo no asalariado principalmente en el sector agrícola, donde solo un 13% del empleo es asalariado<sup>803</sup>. Añadido a esto, la reestructuración del sector agrario con la aplicación de la PAC obliga a reforzar los esfuerzos dirigidos a la formación profesional de la población activa gallega a fin de que pueda readaptarse o reincorporarse en el mercado laboral. Un aspecto fundamental se centra, entonces, en la necesidad de formación profesional que promueva la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados. Las críticas que se han hecho a la formación dirigida al agro ha sido varias: por un lado, el enfoque no es el más apropiado se sigue estructurando la formación ocupacional, como una vuelta a la escuela, y en concreto en este sector, los posibles alumnos son muchas veces población mayor que cuenta además con unos conocimientos fruto de la experiencia. Por tanto, su actualización se debe proyectar no desde la perspectiva clásica profesor-alumno, sino como enseñanzas compartidas. Por otro lado, la formación ocupacional del sector agrario debe ser más práctica y menos teórica. La formación agraria ha estado condicionada en exceso por la necesidad de tecnologización y modernización de este sector. En Europa ha comenzado un proceso de “repensar” el tipo de producción agraria que se ha estado desarrollando estos últimos años y que ha tenido a veces efectos catastróficos (vacas locas, por ejemplo). La formación puede jugar un papel decisivo en la conciencia de

---

<sup>803</sup>CONSELLERÍA DE FAMILIA, MUJER Y JUVENTUD, *op. cit.*, 1994, pp. 27.



una nueva producción agrícola que tenga como objetivos los criterios sociales, es decir que se prime la calidad y la conservación del medio y la búsqueda de un rural vivo.

Por otro lado, los trámites burocráticos y la planificación previa de los cursos de formación agraria no se ajustan a la realidad de este sector en la medida en que la agricultura está sujeta a los cambios estacionales, de tal manera que por ejemplo un curso vitivinícola de dos meses de duración debería ajustarse a la recogida de la uva.

- En segundo lugar las ayudas al empleo, aproximadamente el 28% del gasto, implicaron una importante partida dedicada a la concesión de incentivos a la contratación de personal con la finalidad de reducir la tasas de desempleo en Galicia, dentro de la dinámica comentada de potenciar las medidas de creación de puestos de trabajo.

- En tercer lugar la formación continua, principalmente concentrada en la acciones de formación profesional para desempleados mayores de 25 años y jóvenes menores de 25, que representaron el 17% del gasto total.

- Finalmente las acciones de formación de investigadores y formación de ocupados, supusieron el 8% de los recursos del FSE en este período de programación.

En resumen el Programa Operativo 1994-99 para Galicia contempla un conjunto de intervenciones de formación y apoyo al empleo en la consecución de tres objetivos finales:

1) La mejora del capital humano, entendido como uno de los principales activos para el crecimiento y desarrollo de la economía gallega, a través de la formación continua.

2) El desarrollo de acciones de promoción de la innovación y el cambio tecnológico.

3) El incrementar de la calidad del sistema educativo gallego, en general (reglado y no reglado), a través de acciones ligadas a la formación profesional educativa, que absorben casi el 50% de los recursos.

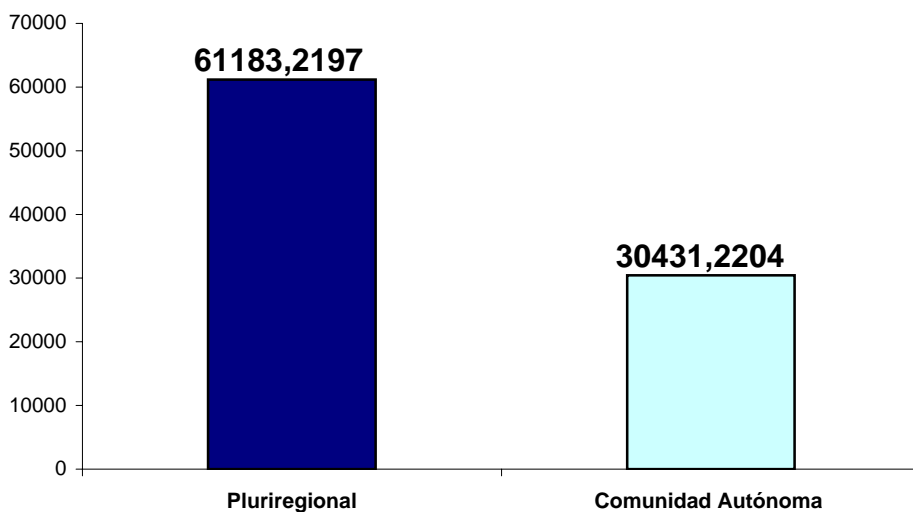
Estos objetivos se deben realizar con la financiación, escasa en términos relativos, del P.O. del FSE en Galicia. El FSE dentro del conjunto de recursos destinados al objetivo 1, aplica a Galicia el 0,9% del total del objetivo europeo, lo

que equivale al 2,96% del total de recursos aplicados en el objetivo 1 de España, y representa el 14,61% del total de los Fondos Estructurales del programa regional de desarrollo gallego.

Además, el FSE representa aproximadamente un 10% de las acciones desarrolladas en los ámbitos de intervención y un 15% del presupuesto anual regional de la Xunta de Galicia en los mismos ámbitos. Estos datos ponen de relieve la limitada dimensión financiera del Programa respecto a las necesidades teóricas de la región. A pesar de ello, las acciones del P.O. en Galicia, que fueron sometidas a evaluación, obtuvieron resultados positivos sobre todo teniendo en cuenta este escaso margen de maniobra.

Una de las críticas más generalizadas, principalmente en los cursos de formación subvencionadas por el FSE es, por un lado, la complicación de los trámites burocráticos y, por otro, que el dinero se recibe con demasiado retraso. Muchas veces los cursos son pagados cuando estos ya han finalizado, lo que obliga a las entidades a adelantar el dinero. En este sentido, observamos como las entidades que cuentan con unas estructuras organizativas más consolidadas (sindicatos, patronal...) presentan mayores posibilidades de solicitar y canalizar los recursos del FSE, mientras que las pequeñas organizaciones tienen mayores dificultades a la hora de acceder al Fondo.

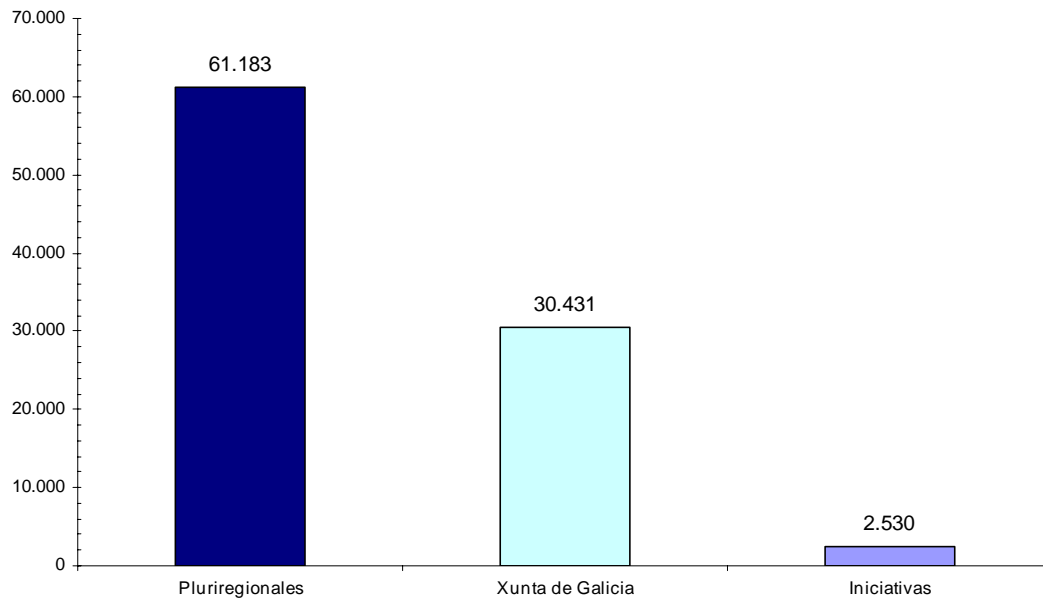
**CUADRO C:**  
**PO Pluriregional y PO Regional del FSE en Galicia 1994-99**  
(en millones de pts.)



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica) y UAFSE en España

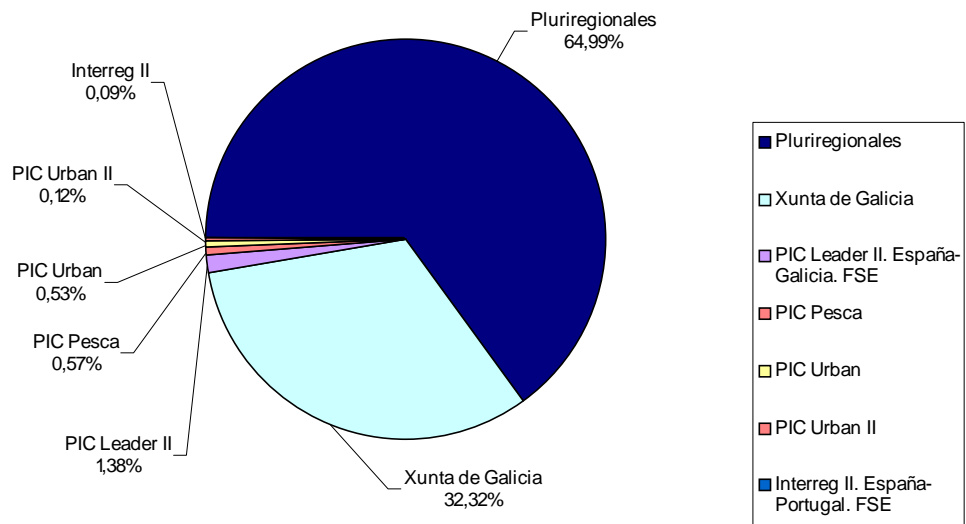
Cuadros C. FSE Galicia 1994-99

**CUADRO C.1.1: Distribución de los PO Operativos del FSE en Galicia 1994-99**  
(millones de pesetas)



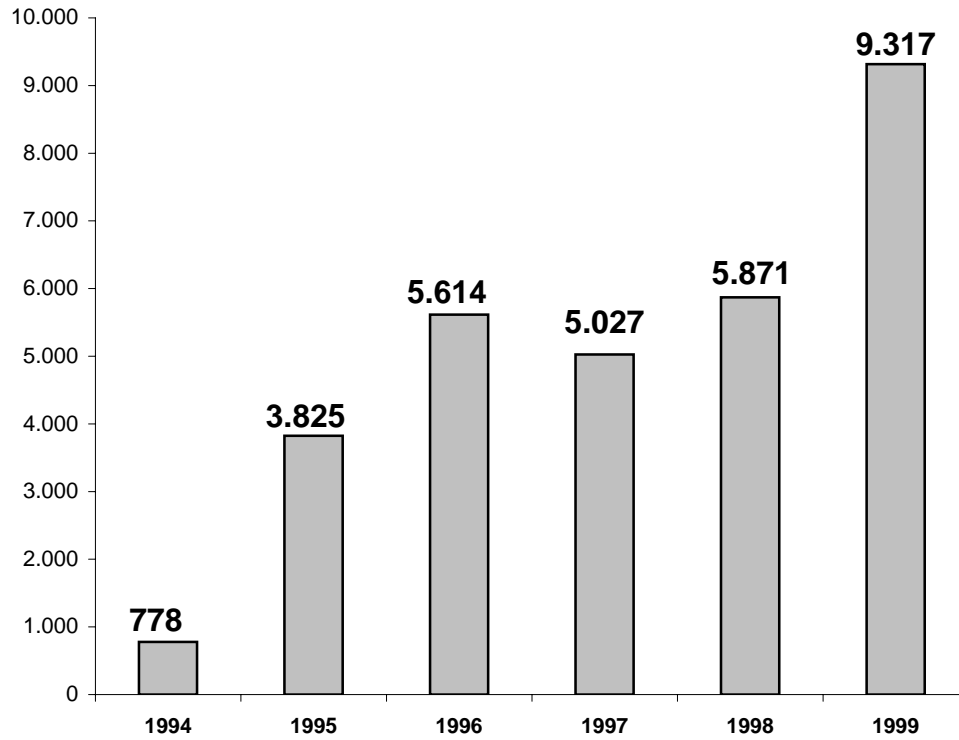
Fuente: Elaboración Propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas y UAFSE.

**CUADRO C.1.2: Distribución de los PO Operativos del FSE en Galicia 1994-99**



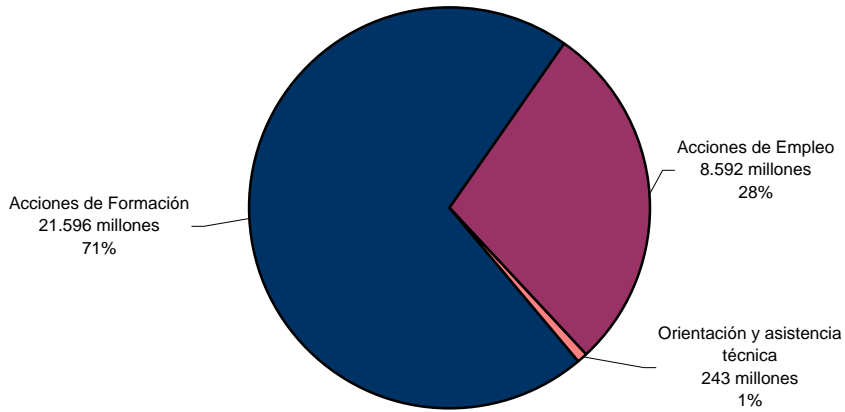
Fuente: Elaboración Propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas y UAFSE.

**CUADRO C.2:**  
**Importes Pagados del FSE a Galicia (PO Regional) en 1994-99**  
(en millones de pts.)

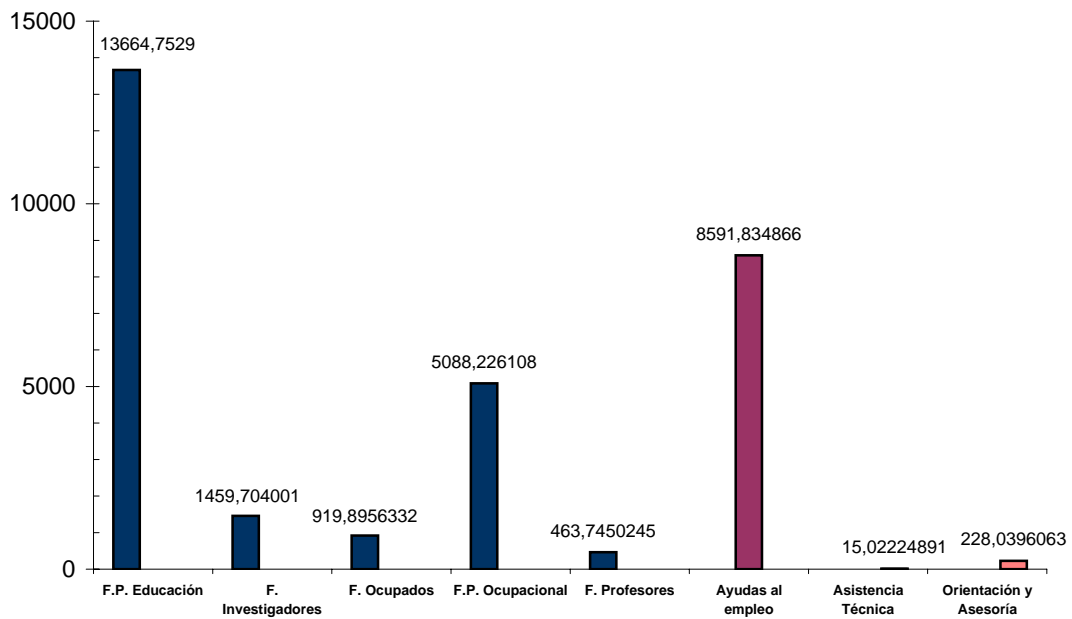


Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

**Cuadro C.2.1: Distribución del FSE en Galicia (PO Regional) por acciones 1994-1999**  
(en porcentajes)

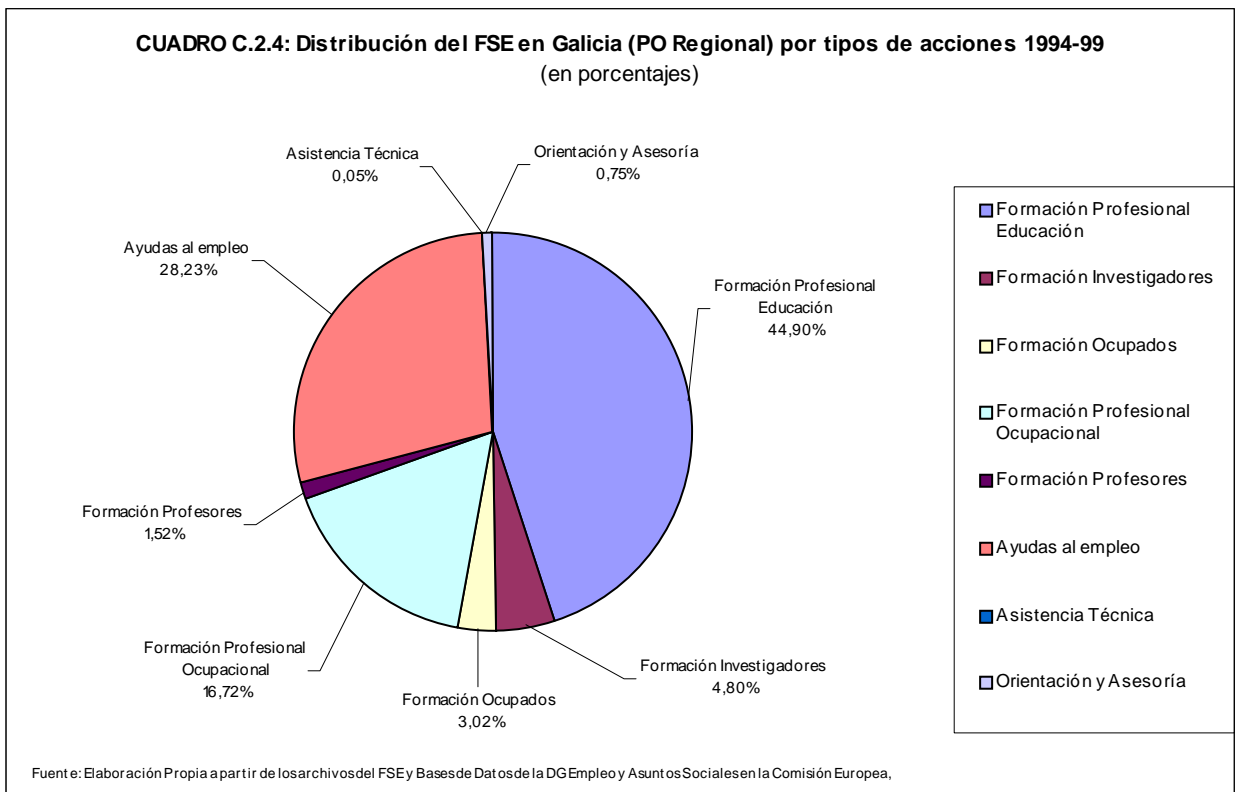
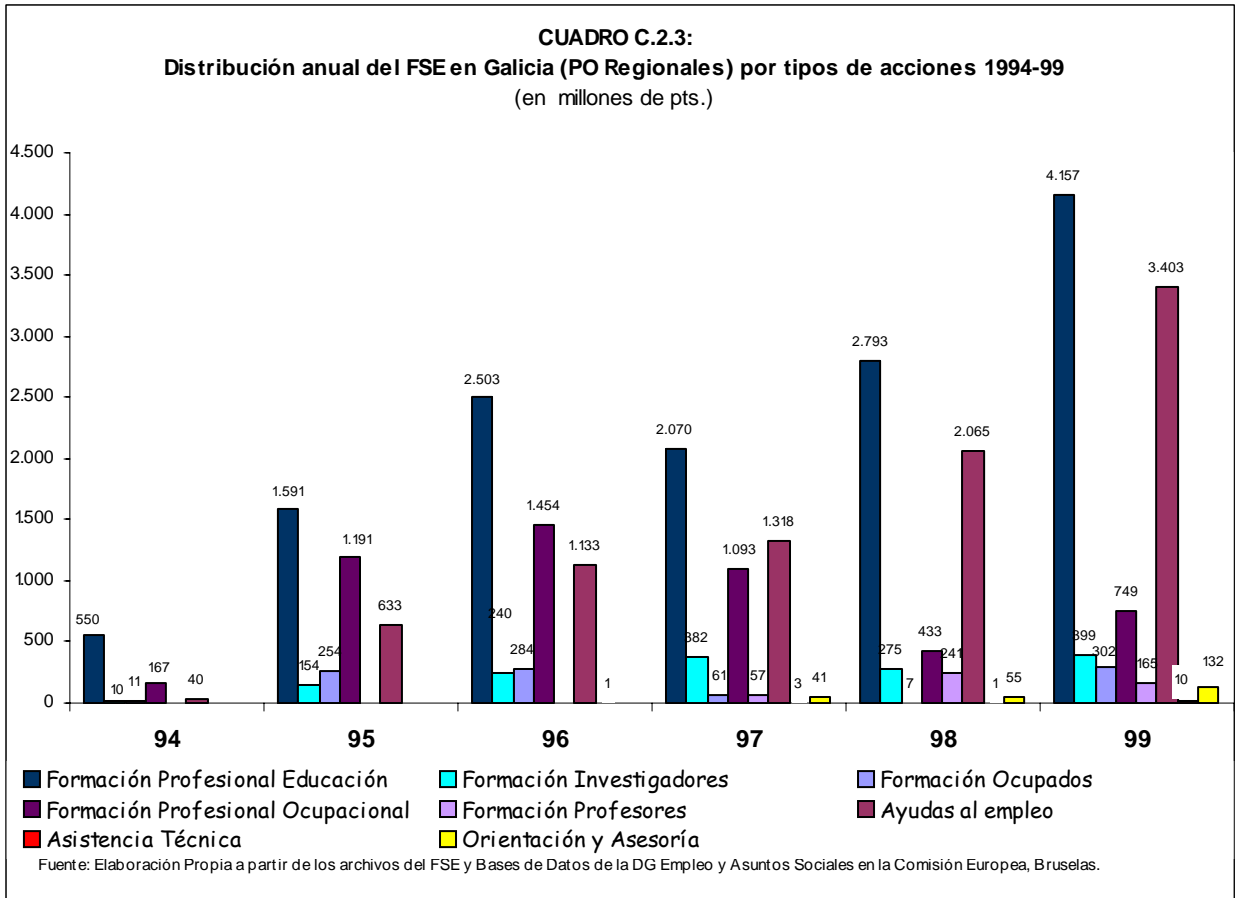


**Cuadro C.2.2: Distribución del FSE en Galicia (PO Regional) por tipos de acciones 1994-1999**  
(en millones de pts.)

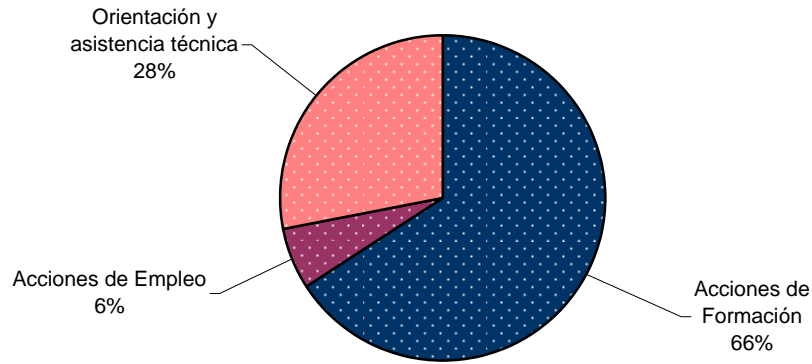


Fue (Bé) ■ Acciones de Formación ■ Acciones de Empleo ■ Orientación y asistencia técnica

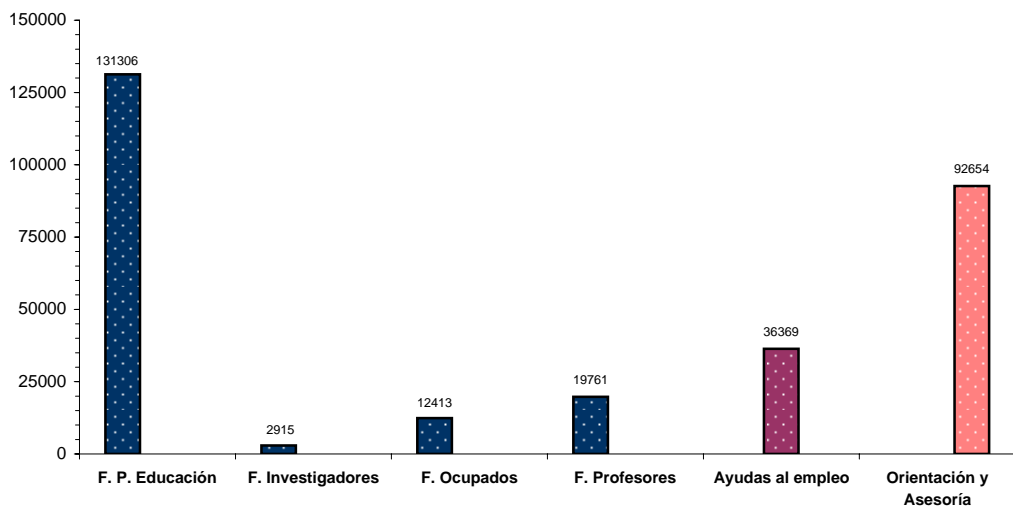
misión Europea, Bruselas



**Cuadro C.2.4:**  
**Nº de personas beneficiarias del FSE por acciones (PO Regional 1994-99) en Galicia**



**CUADRO C.2.5: Nº de personas beneficiarias del FSE por acciones (PO Regional 1994-99) en Galicia**



Fuente: I  
 (Bélgica)

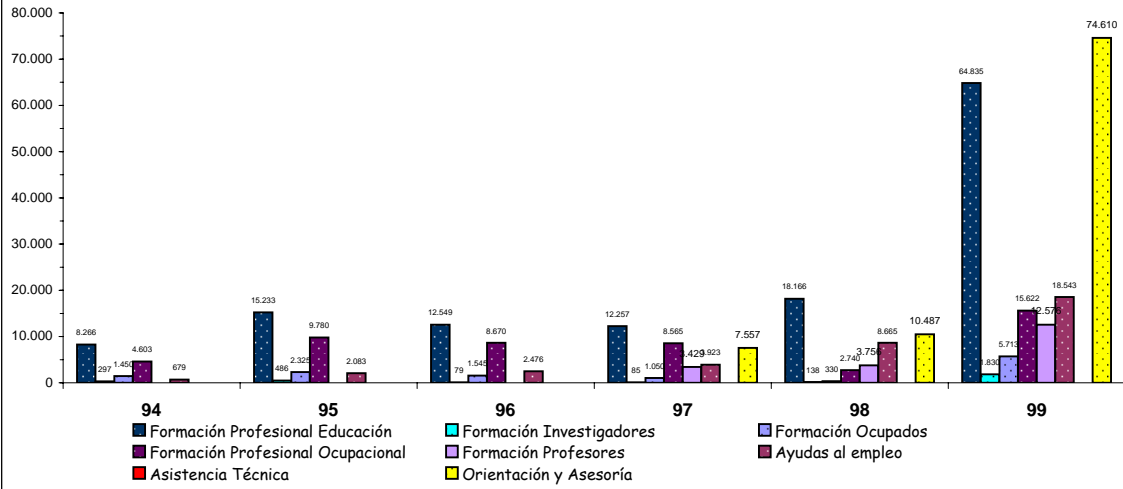
■ Acciones de Formación

■ Acciones de Empleo

■ Orientación y asistencia técnica

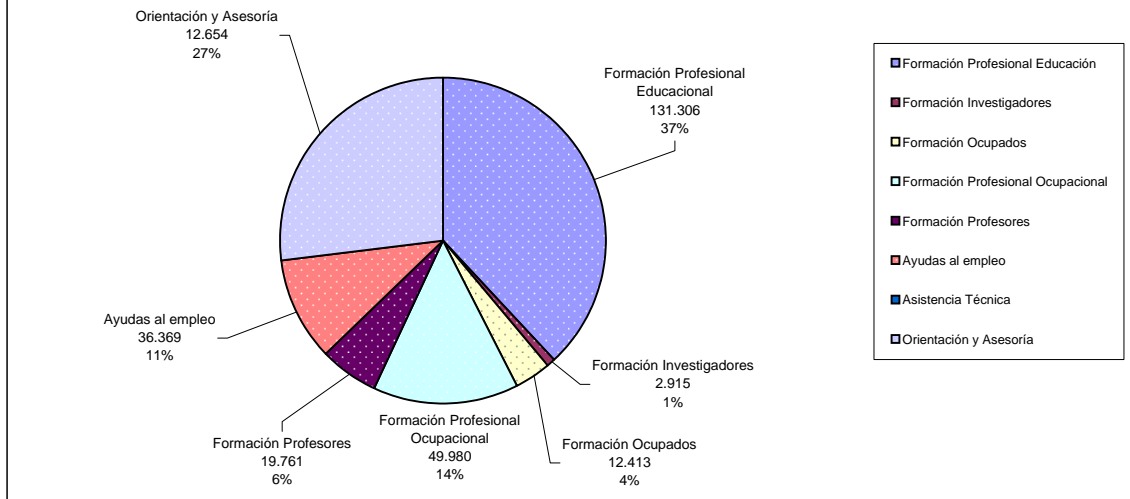


**CUADRO C.2.7:**  
**N.º de personas beneficiarias por el FSE (PO regionales 1994-99) en Galicia**

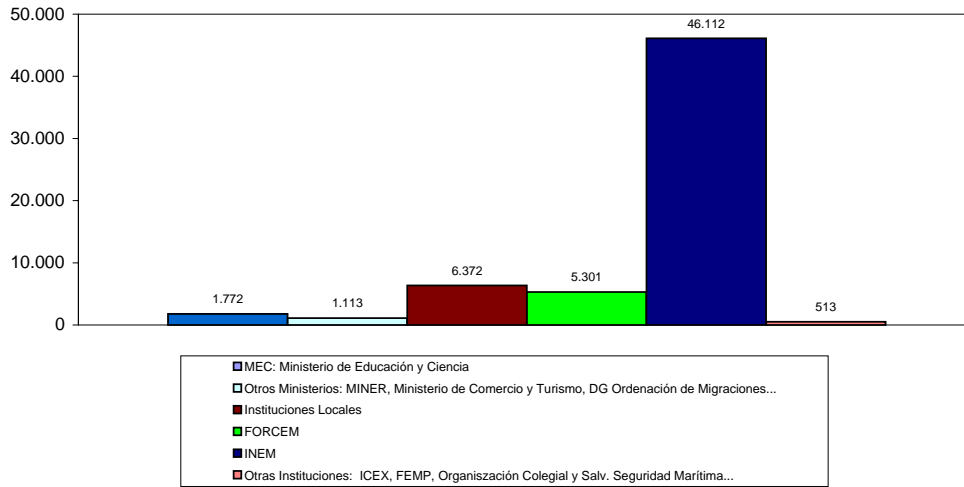


Fuente: Elaboración Propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas.

**CUADRO C.2.8:**  
**N.º de personas beneficiarias por el FSE (PO regionales 1994-99) en Galicia**  
**(en porcentajes)**

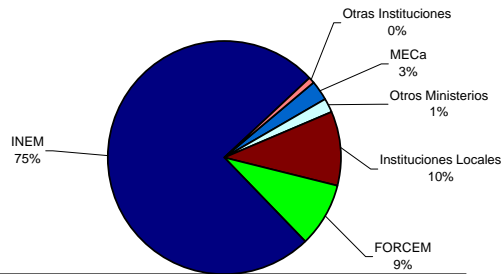


**CUADRO C.3: Organismo gestores del FSE (PO Pluriregional) en Galicia 1994-99**  
(en millones de pts.)



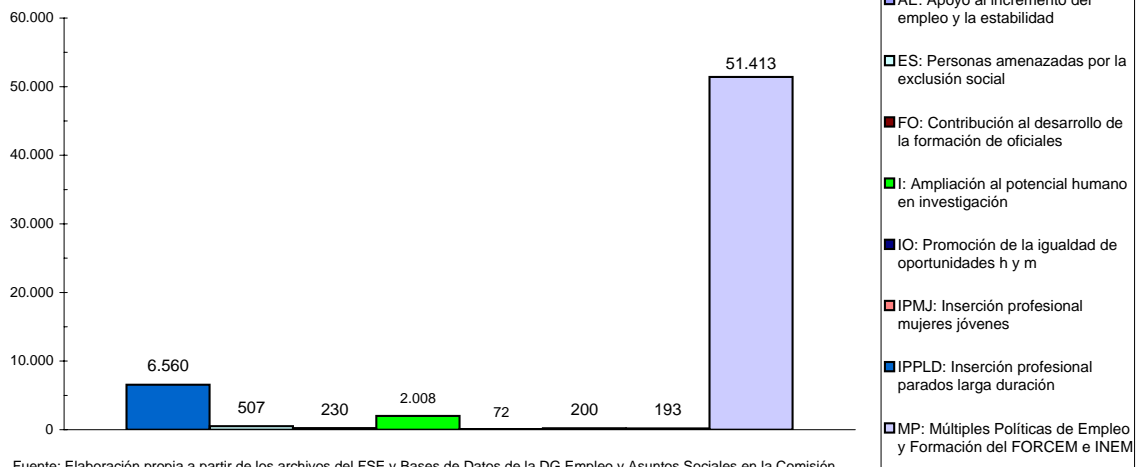
Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

**CUADRO C.3.1: Organismos gestores del FSE en Galicia (PO Pluriregional) 1994-99**  
(en porcentajes)



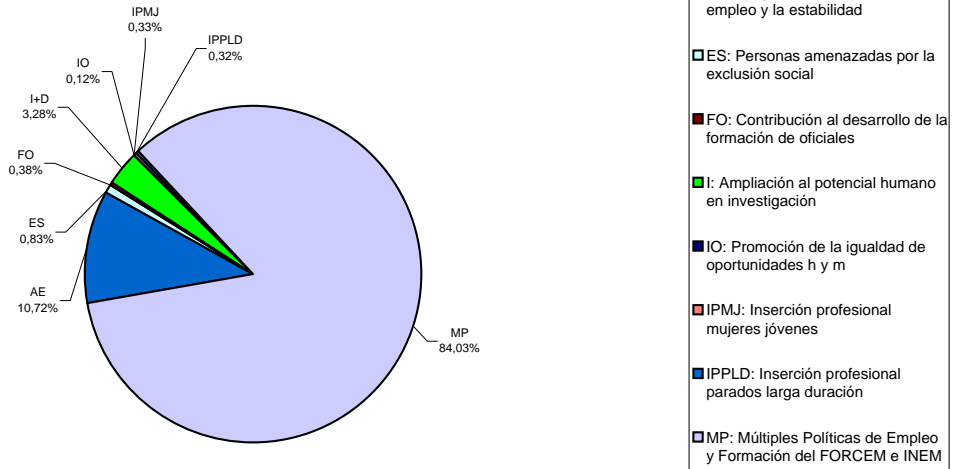
■ MEC: Ministerio de Educación y Ciencia  
 ■ Otros Ministerios: MINER, Ministerio de Comercio y Turismo, DG Ordenación de Migraciones...  
 ■ Instituciones Locales  
 ■ FORCEM  
 ■ INEM  
 ■ Otras Instituciones: ICEX, FEMP, Organización Colegial y Salv. Seguridad Marítima...

**CUADRO C.3.2: Distribución del FSE en Galicia (Submarco Pluriregional) por tipos de acción 94-99**  
(en miles de Euros)



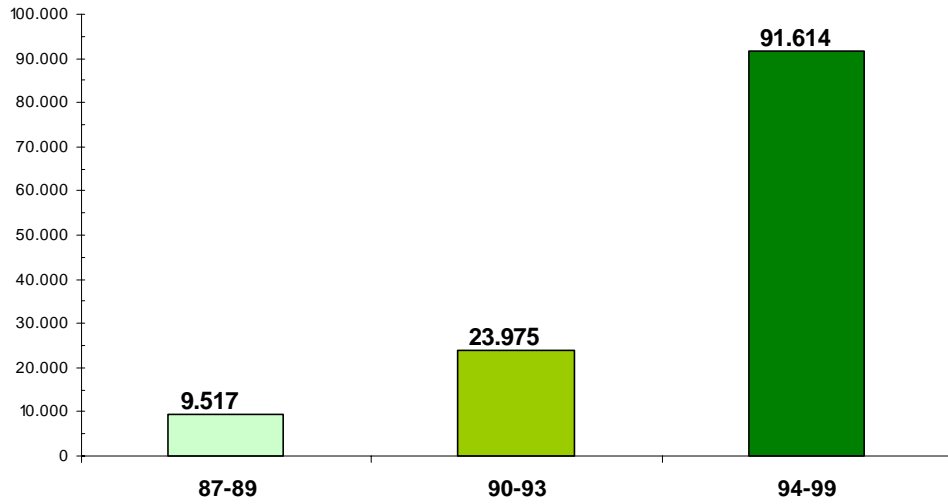
Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas (Bélgica)

**CUADRO C.3.3: Distribución del FSE en Galicia (Submarco Pluriregional) por tipos de acción 94-99**  
(en porcentajes)



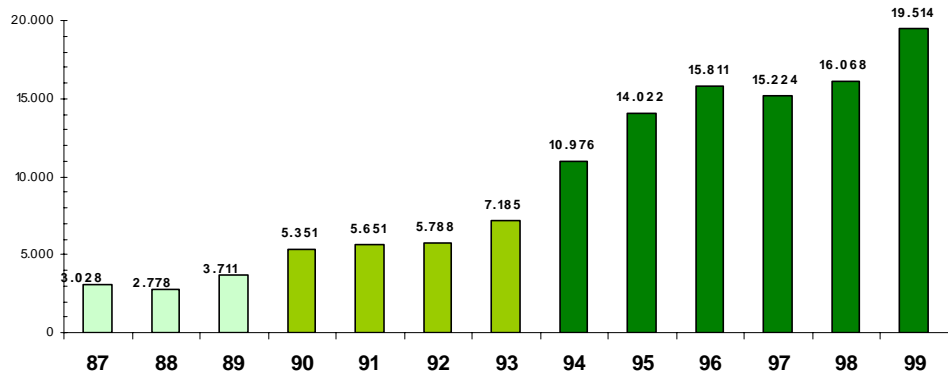
Cuadros D. FSE Galicia 1987-99

**CUADRO D:**  
**Evolución de las ayudas del FSE en Galicia en períodos de programación**  
(en millones de pts.).



Fuente: Elaboración Propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas y UAFSE.

**CUADRO D.1:**  
**Evolución anual de las ayudas del FSE en Galicia**  
(en millones de pts.)

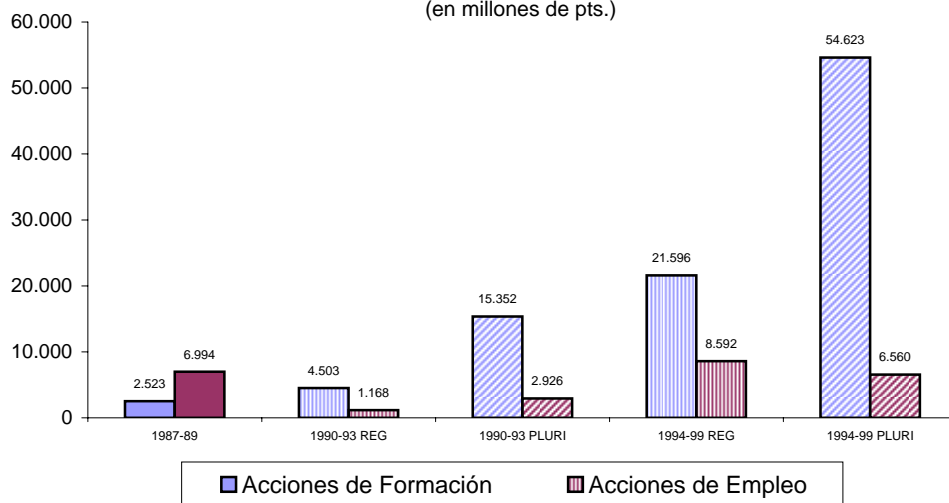


Fuente: Elaboración Propia a partir de los archivos del FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales en la Comisión Europea, Bruselas y UAFSE.

(\*) A partir de 1990 se han prorrateado los importes procedentes de las pluriregionales del período 90-93 (18.278 millones de pesetas) y el período 94-99 (61.183 millones de pesetas) por no disponer de desglose anual.

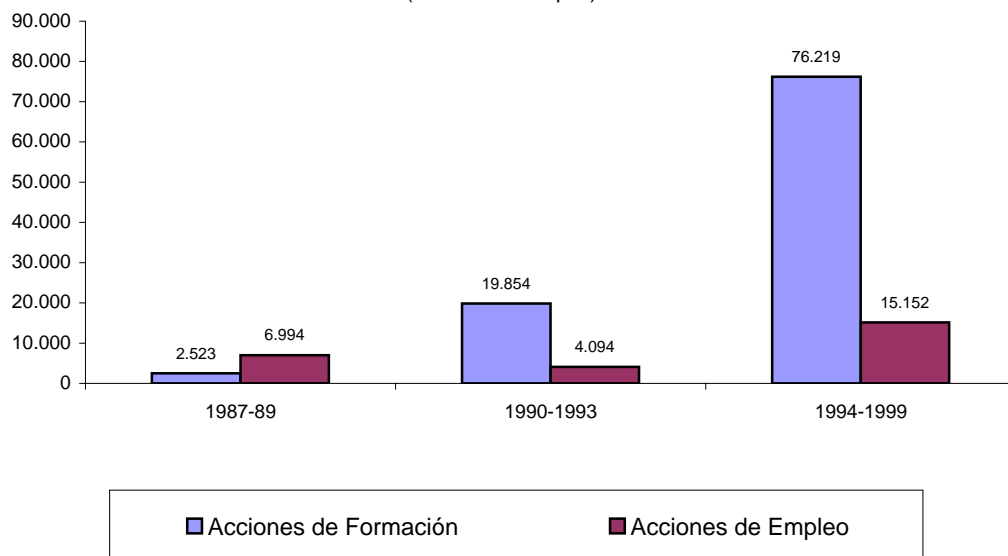
**CUADRO D.2:**  
**Evolución de las acciones de Formación y Empleo del FSE en Galicia**  
**1987-1999**

(en millones de pts.)



**CUADRO D.3.:**  
**Evolución de acciones de Formación y Empleo del FSE en Galicia 1987-**  
**1999**

(en millones de pts.)



## CONCLUSIONES

1ª) El Fondo Social Europeo es un instrumento esencial en el camino a la profundización de la **dimensión social** en la Unión Europea. Existe todavía un claro desfase entre la importancia que tiene la política social y los gastos sociales en los diferentes países miembros y el deficiente desarrollo de una Política Social comunitaria. Estos desequilibrios han ido convergiendo a lo largo de los últimos años. Precisamente el cuestionamiento del Estado de Bienestar en las perspectivas nacionales transcurre paralelo al desarrollo de la Política Social europea, que partiendo de una clara posición deficitaria, con respecto a la dimensión económica, ha seguido una trayectoria ascendente en su presencia en el contexto de la política comunitaria. A pesar de ello, todavía en la actualidad se mantiene la soberanía estatal en la mayoría de los sectores que componen la política social, no alcanzando al desarrollo comunitario que tienen otras políticas como son la agrícola o la comercial. Llegamos en este punto a la reivindicación de la necesidad de una Europa Social, en defensa del Estado social nacional. La salvaguarda de las conquistas sociales, que entró en cuestionamiento con el intenso debate en torno a la crisis del Estado de bienestar, puede encontrar un antídoto en el impulso comunitario. Podemos ver entonces en el fortalecimiento de una Europa social, la apuesta por el mantenimiento de las políticas sociales puestas en entredicho con el desarrollo de las políticas neoliberales.

En este sentido, la mayor parte de los gastos contemplados en el capítulo de política social son gastos relacionados con el empleo y la formación, a través del principal instrumento financiero que es el Fondo Social, siendo la única ayuda financiera que la Comunidad posee en este sentido. El FSE es por tanto el principal instrumento social y humano de la Unión Europea, al ser el único Fondo Estructural cuya vocación está dirigida directamente a las personas. En su actuación, el Fondo Social refuerza la relación entre política social e identidad europea y se torna así fundamental en la formación de una apuesta consciente por el bienestar europeo.

2ª) La construcción de la dimensión social se ha realizado paralelamente con una perspectiva regional que se pone en marcha a partir de la reforma del Acta Única Europea. La profundidad de la revisión que implica el Acta Única supone un cambio estructural, dando paso de una actuación independiente del FSE a una actuación conjunta con el resto de los Fondos, bajo los cuatro grandes principios básicos de concentración, programación, cooperación y adicionalidad, que siguen siendo la base del funcionamiento del mismo hasta la actualidad. El Fondo Social, integrando sus esfuerzos con los demás instrumentos Estructurales, constituye uno de los medios privilegiados por la Comunidad para ejercer la solidaridad mediante la aplicación de políticas redistributivas en un contexto durante años de claro predominio de las políticas regulativas. En este sentido, el primer objetivo de la cohesión económica y social es reducir las desigualdades de desarrollo entre las regiones menos favorecidas.

Sin embargo, en este proceso de regionalización de las políticas comunitarias todavía persiste una **escasa participación política de las regiones**. En el marco europeo se ha favorecido recientemente la descentralización de las políticas de empleo, la Comisión se retira paulatinamente de la implementación de las políticas del FSE y en concreto la *DG de Empleo y Asuntos Sociales* de la Comisión Europea abandona el papel más burocrático. Esta descentralización ha estado acompañada de un fortalecimiento del diálogo político entre la Comisión y los Estados miembros, pero todavía en la fase de la elaboración de las políticas se refleja la débil institucionalización de la participación de las regiones en las instituciones europeas.

3ª) El FSE si bien, al igual que el resto de los Fondos Estructurales, se va a concentrar de una manera prioritaria en las regiones más desfavorecidas, se constituye desde sus inicios en un instrumento de actuación horizontal por el propio contenido de sus objetivos sociales. En la actualidad se implica directamente en la aplicación de la *Estrategia Europea de Empleo* que va dirigida a todo el territorio de la Unión. La consecución de un **enfoque integrado y coherente** de las distintas políticas de empleo de los Estados miembros es uno

de los logros a los que ha contribuido el FSE. A lo largo de los últimos años el paro se ha convertido en uno de los problemas con más transcendencia a los que se tiene que enfrentar la Unión Europea, sobre todo en determinadas regiones. La política de empleo que era prácticamente inexistente en los inicios de la integración europea ha pasado a ocupar un lugar preeminente tras el Tratado de Amsterdam. La adopción de la *Estrategia Europea de Empleo* implica el establecimiento de unas directrices comunes que se plasman en los Planes Nacionales de Acción (PNA) con medidas concretas que cada país debe presentar y que servirán de guía a los Estados hasta el año 2002. El FSE ha pasado a actuar desde entonces en apoyo de los PNA. En este proceso hacia un planteamiento más estratégico de la política de empleo, el Fondo ha tenido un papel fundamental como instrumento que ha venido actuando con una dimensión integradora, que trasciende y cohesiona las distintas estrategias de las políticas de empleo aplicadas en las regiones objeto de ayuda.

4ª) El FSE ha estado sometido desde su creación a toda una adaptación de su estructura a las dinámicas del mercado laboral y al propio proceso de integración europea. A lo largo de su evolución el Fondo se ha comportado como un **instrumento de intervención selectiva** en favor de determinadas acciones y colectivos, al igual que la política de empleo es consustancialmente selectiva actuando de manera diferenciada en los distintos sectores de la realidad en la que está encargada de operar. El Fondo comenzó su andadura como un instrumento rígido, pasivo y lento que se dirigía casi de una manera exclusiva a los trabajadores parados. Las consiguientes reformas le han ido confiriendo un carácter más flexible. El FSE amplía tanto los destinatarios inmediatos de las ayudas, incluyendo a los organismos y entidades privados, como su campo de acción, que en la actualidad incorpora múltiples aspectos de la política de empleo. El Fondo es parte de las políticas activas dirigidas principalmente a los grupos con mayores dificultades de integrarse en el mercado laboral, especialmente jóvenes menores de 25 años y parados de larga duración.

La actuación del FSE va estar estructurada en dos grandes tipos de acciones, la formación y orientación profesional y las acciones de apoyo salarial. El colectivo



de los jóvenes menores de 25 años ha sido desde sus inicios uno de los más favorecidos en el reparto de los recursos del FSE, en la medida en que los jóvenes son los principales afectados por el problema del paro. Durante los últimos años, se observa una tendencia a reducir las acciones dedicadas a la formación para centrarse en aquellas destinadas a la **creación de puestos de trabajo** en todas sus vertientes, dando especial importancia a las medidas de fomento del autoempleo. En el desarrollo del FSE es necesario evitar el efecto perverso que puede conllevar la situación de que muchas ayudas solamente podían solicitarse en situaciones de extrema dificultad de acceso. La evolución del FSE se encamina hacia la búsqueda del equilibrio entre las medidas preventivas, para impedir la caída en el paro de larga duración, y la importante función de la reinserción. No se trata por tanto solamente de incidir y atender el desempleo, sino que las acciones de **prevención** tienen como objetivo el actuar rápidamente cuando una persona se encuentra en la búsqueda de un trabajo.

5ª) La crítica que ha estado presente a lo largo de todas las reformas del Fondo Social ha sido la **escasez de los recursos financieros**. Las acciones estructurales, particularmente a partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, han ido incrementando sus recursos y representan en la actualidad más del 35% del presupuesto europeo. La importancia del incremento del presupuesto significa mayores oportunidades de recibir dinero FSE, incluso cuando al mismo tiempo se produce un incremento del número de demandas de subvenciones, consecuente al incremento de las cifras de paro en Europa. Entre 1989 y 1999 la financiación presupuestaria disponible a través de los Fondos se duplicó, al aumentar del 0,27% del PIB de la Unión Europea al 0,46%, cifra que sin embargo no alcanza siquiera el 0,7% destinado a los países subdesarrollados. Los aspectos financieros siguen restringiendo en buena medida el funcionamiento del FSE, haciendo muy difícil la consideración del mismo como un fondo de empleo y formación. El idealismo de sus objetivos contrasta con el carácter concreto y limitado de sus realizaciones prácticas. El FSE no ha tenido nunca suficiente dinero a su disposición y esto a pesar de que su presupuesto ha ido incrementándose desde su creación hasta la actualidad. La realidad presupuestaria, sin negar el carácter social del FSE, nos obliga a considerar

como una utopía el funcionamiento de este instrumento financiero como respuesta a las necesidades sociales a las que debería responder en función de su denominación.

6ª) La eficacia de las ayudas del FSE depende esencialmente de la **importancia de las estructuras y los medios financieros** disponibles en los distintas regiones y Estados para garantizar la formación profesional y la reconversión de los trabajadores. En el primer Fondo Social, Alemania, en la medida en que disponía de un muy desarrollado sistema de formación y extensos programas para la reinserción de obreros discapacitados, fue la beneficiaria mayor con el 43,7%, seguido por Italia con el 36%. Resultado de ello, aunque Alemania era uno de los mayores contribuyentes a la financiación del Fondo, también fue uno de sus máximos beneficiarios en términos financieros. Lo mismo sucedió con el Reino Unido que en 1993 fue el país que más ayudas recibió en proyectos en favor de los jóvenes. Si bien era uno de las países con las tasas más altas de paro juvenil (27,9%), la recepción de ayudas fue principalmente resultado de la capacidad de la Administración inglesa para tramitar un gran número de solicitudes y de su competencia de oferta en programas de formación juvenil. Podemos concluir, por tanto, que resultan favorecidos por las disposiciones aquellas regiones y países de la Comunidad que ya disponen de los respectivos institutos de formación y readaptación profesional, así como de propios medios financieros, en la medida que actúa también en régimen de cofinanciación. Existe, por tanto, una intervención del Fondo a favor de ciertos países o regiones, aquellos que han tenido mejores estructuras y medios financieros disponibles para garantizar la reeducación y readaptación profesional.

7ª) Galicia no ha sido ajena a la aplicación de los principios rectores de actuación del Fondo Social. En primer lugar, la **cooperación** se convierte en uno de los principios más desarrollados de la progresiva participación regional en la aplicación del FSE y es la base en la que se sustenta la creciente, aunque todavía muy escasa, también participación de los entes locales. Pero si en la gestión y ejecución de la aplicación de la normativa referida al Fondo Social se articula con

una presencia cada vez mayor de las instituciones autonómicas y locales, no va a pasar lo mismo con la toma de decisiones.

**7.1)** La participación regional **en la fase de la elaboración de las políticas** es reflejo de la débil institucionalización de la participación de las regiones en las instituciones europeas. La coordinación entre las dos administraciones en esta fase ascendente sigue teniendo un protagonista único que es el Estado, sin olvidarnos de la existencia de toda una serie de posibilidades de relación que han impulsado el establecimiento de estilos y canales no oficiales de participación para compensar su posición claramente deficitaria en el proceso de toma de decisiones. La participación externa de la Comunidad Autónoma de Galicia claramente deficitaria se desarrolla principalmente a través de la representación en el Comité de las Regiones y de la *Oficina Autónoma* en Bruselas, la Fundación Galicia-Europa. Además, la administración gallega cuenta, al igual que el resto de las autonomías, con organismos de coordinación institucionalizada para los asuntos comunitarios de carácter departamental e interdepartamental: la *Secretaría Xeral de Relacións coa UE e Acción Exterior* y la *Comisión de Acción Exterior*. Podemos afirmar que en Galicia la coordinación de los asuntos comunitarios se realiza desde una perspectiva *dual*, es decir, la coordinación de los asuntos comunitarios se realiza desde la doble perspectiva de reivindicación política y económica principalmente en el marco de dos *consellerías*: *Consellería de Presidencia* y *Consellería de Economía e Facenda*.

**7.2)** La **gestión** en Galicia se ha realizado con una creciente presencia de la Comunidad Autónoma. Esta situación es fruto del proceso, a lo largo de la última década, en el que las políticas activas de empleo han pasado de gestionarse por el INEM a transferirse a la Comunidad Autónoma. Las vías de las políticas de formación y empleo en Galicia con intervención del FSE son dos: la Programación de la Formación Ocupacional que se realiza principalmente a través del Plan FIP y las actuaciones cofinanciadas por el FSE. Por otro lado, la Formación Continua, es decir, la formación de los trabajadores ocupados, que corresponde al FORCEM y al FSE. En la primera etapa de actuación del FSE en Galicia, la Administración central era la verdadera protagonista en la gestión de los recursos financieros procedentes de la Comunidad, presentando la Administración autonómica un papel claramente

deficitario. En este sentido, es necesario contextualizar la formación profesional de entonces todavía centralizada bajo la gestión del INEM. Habrá que esperar a los siguientes períodos de programación para ver incrementada la participación de la Comunidad Autónoma. La Xunta de Galicia pasó de representar en la gestión de los programas un 8,7% en el primer período a un 24% en 1990-94 y un 33% en el período 1994-99. A principios de 1998 se hacen efectivas las transferencias de gestión en materia de trabajo, empleo y formación a la Xunta de Galicia, pasando a ser la segunda Comunidad Autónoma tras Cataluña, para la que se ha hecho efectivo el traspaso de la gestión del INEM en los ámbitos del trabajo, el empleo y la formación. Desde entonces la formación ocupacional financiada por el FSE complementa al plan nacional (principalmente el plan FIP) cubriendo sectores que este no alcanza. En el último período de programación del FSE 2000-06 se ha producido un incremento de la parte implementada a nivel regional, pero manteniendo la coherencia de las políticas de empleo a nivel nacional en el marco de la *Estrategia Europea del Empleo*.

**8ª)** El **principio de programación** que consiste en una manera estructurada, coordinada y sistemática de realizar las intervenciones estructurales se aplica por primera vez en Galicia en el período 1990-93. Desde entonces el FSE en Galicia se estructura principalmente en torno a los Programas Operativos Regionales y los Programas Operativos Pluriregionales. Si bien la mayor parte de los recursos del FSE en Galicia han procedido de los P.O. Pluriregionales -76 por cien, en 1990-93 y 67 por cien, en 1994-99- se ha producido un considerable incremento de la Programación Regional. Un aspecto importante, fruto de la recepción de las ayudas del Fondo en la Comunidad Autónoma Gallega bajo este principio de programación, ha sido la necesaria coordinación de las diferentes administraciones ante la necesidad de gestionar los recursos procedentes de Europa. Los Planes de Desarrollo Regional, como primer paso en la programación de las ayudas estructurales, bajo la estricta metodología de las directrices aprobadas en Europa, han obligado a la Comunidad Gallega a programar sus inversiones bajo un esquema plurianual más estructurado y coherente de los gastos públicos.

9ª) La **concentración regional** es otro de los grandes principios de actuación del FSE que se implanta en la reforma de 1988 e implica la actuación coordinada de los Fondos Estructurales en consecución de una serie de objetivos comunes de cohesión económica y social. En relación al reparto de los recursos supone que éstos se van a dirigir a las regiones menos desarrolladas del territorio comunitario. En este sentido Galicia ha sido priorizada bajo el principio de la concentración al ser clasificada primero como región AR y posteriormente como región objetivo 1 en la recepción de las ayudas comunitarias. Galicia ocupa uno de los lugares más bajos respecto a la media comunitaria en PIB (64% de la renta media en 1998) y uno de los puestos más altos en función de las cifras de paro (16,8%) que la sitúan entre las 15 regiones NUTS II con más paro de la Unión Europea. La participación del FSE en la contribución a la convergencia y la cohesión de la región se realiza en el contexto de las críticas fundamentadas principalmente en que las disparidades regionales siguen persistiendo tanto en PIB per cápita como en cifras de paro.

10ª) La actuación del FSE se basa en la **adicionalidad** de las acciones, es decir, que las ayudas del FSE no podrán sustituir a los gastos estructurales públicos que deben mantenerse, al menos, al mismo nivel que durante el período de programación anterior. La adicionalidad se traduce así en una obligación en el ámbito nacional y autonómico, en la medida en que se van transfiriendo las competencias de empleo y formación, de contribuir en parte a los programas financiados por el FSE (65% de los gastos en la primera etapa, 75% en la actualidad). En este sentido la aplicación del principio de la adicionalidad en Galicia significa que los créditos del FSE no podrán sustituir a los gastos estructurales públicos nacionales o autonómicos. El FSE en su papel cofinanciador trata de garantizar la existencia de repercusiones económicas reales, su recepción garantiza una apuesta por reforzar los ámbitos de formación y empleo en la Comunidad Gallega.

En este sentido, en Galicia el FSE ha servido para cumplir los objetivos de la reforma educativa en los ámbitos de la formación profesional fruto de la LOGSE, incrementado la calidad del sistema educativo gallego (reglado y no reglado). El FSE tiene un importante papel en la mejora de la oferta insuficiente de mano de obra cualificada en Galicia, pero solamente un **esfuerzo de intervención sostenido en el**

**tiempo**, en colaboración con las intervenciones del resto de los instrumentos estructurales, puede llevar al éxito en la obtención de resultados en el empleo. El desarrollo de los recursos humanos mediante la inversión en educación y formación no obtiene resultados inmediatos sino que redundan en una mayor calidad de la mano de obra que encuentra su rentabilidad a medio plazo. Por tanto, esto impide afirmar que se ha tratado de una política de intenciones, sin una verdadera influencia en el desarrollo de esta región. En Galicia no existirían las políticas activas en la medida en que vienen desarrollándose estos últimos años si no hubiera habido la aportación del FSE.

**11ª)** En la Comunidad Autónoma Gallega, desde el traspaso de funciones y servicios de gestión, para ejecutar las acciones financiadas con recursos del Fondo Social Europeo las ayudas al empleo son gestionadas mayoritariamente por la *Dirección Xeral de Fomento do Emprego*. La ejecución de las acciones se ha realizado en una gran diversidad de programas, en función del catálogo de medidas que son principalmente formación profesional, fomento a la contratación, iniciativas locales de empleo y proyectos piloto de carácter rural. Las entidades participantes han sido desde los propios centros de la Xunta de Galicia dependientes de las *Consellerías de Familia, Muller e Xuventude; Agricultura, Gandería e Montes; Pesca, Marisqueo e Acuicultura; Industria e Comercio y Educación e Ordenación Universitaria*; los centros colaboradores de Formación Ocupacional; las Centrales Sindicales y organizaciones empresariales; las asociaciones y otras entidades de carácter social sin ánimo de lucro; y, diferentes empresas con programas de readaptación profesional.

La **amplia participación de distintas entidades**, tanto públicas como privadas, con o sin fines de lucro, nos da una idea del disperso reparto de los recursos del FSE en Galicia. Podemos concluir así, que las acciones de formación y empleo llevadas a cabo con recursos del FSE en la Comunidad Autónoma Gallega han estado presentes en la mayoría de los municipios gallegos.

**12ª)** En su aplicación en Galicia el Fondo Social, en consonancia con su papel europeo, se ha comportado como un **instrumento de intervención selectiva** en

favor de determinadas acciones y colectivos. Durante los últimos años, se observa una tendencia a reducir las acciones dedicadas a la formación para centrarse en aquéllas destinadas a la **creación de puestos de trabajo** en todas sus vertientes, dando especial importancia a las medidas de fomento del autoempleo. La actuación del FSE en Galicia se estructura en dos grandes tipos de acciones, la formación y orientación profesional y las acciones de apoyo salarial. La mayor parte de los recursos se destinaron a formación (73% de los gastos en la primera etapa, 80% en la segunda y 71% en el periodo 1994-99). Las acciones de formación si bien son la gran partida de los recursos del FSE en Galicia, se han visto reducidas en el último periodo de programación ejecutado. El colectivo de los jóvenes menores de 25 años ha sido desde sus inicios uno de los más favorecidos en el reparto de los recursos del FSE en Galicia. En la primera etapa el 70% de los recursos (6.633 millones) se dirigieron a los jóvenes que representaron más del 75% de los beneficiarios. Al igual que en el resto de Europa, parados de larga duración y jóvenes menores de 25 años, éste último ha sido el colectivo al que más recursos del FSE se han dirigido en Galicia.

**13ª)** La crítica que ha estado presente a lo largo de todas las reformas del FSE ha sido la **escasez de los recursos financieros**. En este contexto, los importes pagados a Galicia ascendieron a cerca de los 10.000 millones de pesetas en el periodo 1987-89. Tras la reforma los Fondos de 1989 con la aplicación de los principios de duplicación y concentración de las ayudas, el FSE pasa a superar en más del doble los recursos anteriores ascendiendo en el período 1990-93 a 23.975 millones de pesetas. En la última etapa de programación ejecutada del FSE en Galicia los recursos del FSE se elevaron a 91.614 millones de pesetas. Estas cifras implican que en el año 1999 los recursos del FSE se habían triplicado en relación a lo ejecutado en 1993. La **verdadera dimensión** de las cifras absolutas se adquiere en términos relativos, al constatar que el Fondo Social no es más que una pequeña parte del presupuesto comunitario y que en Galicia tiene una limitada dimensión financiera respecto a las necesidades teóricas de la región. En concreto, en el ámbito gallego el FSE representa en el último período de programación el 14,61% del total de Fondos estructurales del programa regional de desarrollo gallego lo que equivale a

aproximadamente un 10% de las acciones desarrolladas en los mismos ámbitos de intervención en la Comunidad Gallega.

**14ª)** La dificultad de valorar el impacto del FSE en Galicia estriba en que su incidencia se integra con otras medidas y acciones. En este sentido, las cifras de paro en Galicia no sólo no se han reducido sino que han experimentado un incremento en los últimos años. Esta evolución ha sido fruto de la difícil situación de partida de la región y las dificultades intrínsecas de la estructura del empleo condicionada por una tradicional importancia económica y social del sector agrario. El FSE, en el contexto de los demás instrumentos financieros y la aplicación de las políticas comunitarias, ha representado un factor que aunque no demasiado importante desde una perspectiva cuantitativa, ha sido fundamental desde **aspectos cualitativos**. La intervención del FSE en Galicia adquiere su verdadera relevancia al constatar los efectos directos e inmediatos que se producen sobre los destinatarios de las acciones, considerando además que los colectivos más desfavorecidos son los principales beneficiarios de las ayudas. Mediante acciones de formación y empleo el FSE ha tenido como grandes objetivos combatir el paro y facilitar la inserción profesional de los grupos más desfavorecidos (parados de larga duración, jóvenes, mujeres...).

**15ª)** En la medida en que los recursos financieros del FSE son insuficientes para asegurar la mayor parte de la formación de los trabajadores y sobre todo la prevención del desempleo, este debe encontrar su fundamento en el **papel de catalizador de las nuevas políticas** y de las innovaciones que se pueden desarrollar en los campos que le corresponden. El Fondo debe seguir respondiendo a las funciones que le encomiendan los Tratados, pero al mismo tiempo puede desempeñar un importante papel en favor de los proyectos experimentales. La nuevas posibilidades en el marco del empleo ensayadas en las diferentes regiones europeas adquieren la trascendencia de que sus resultados se hacen públicos a través de toda la Comunidad. En este sentido se ha producido incremento del porcentaje de recursos del FSE dedicados en Galicia a asistencia técnica, orientación y asesoría. Al mismo tiempo, el Fondo Social ha tenido un importante papel en la evolución de **mentalidades** tras la incorporación de determinadas políticas sociales que no



existirían sin su aportación. En la comunidad gallega las entidades solicitantes de ayudas han ido concienciándose de la existencia de unos recursos europeos, canalizados a través del FSE, que pueden ayudarles a resolver los problemas de formación y empleo de los colectivos más afectados por el paro. El acercamiento y la necesidad de articular las demandas de acuerdo con la estructura del FSE ha sido fundamental para realizar determinadas políticas sociales que sin los recursos “provenientes de Europa” no se habrían planteado. Ejemplos de cursos de formación dirigidos a mujeres, minusválidos tanto psíquicos como físicos, etc. Los instrumentos jurídicos no pueden resolver por sí solos los problemas de empleo, es por esto, que atribuimos una gran importancia a las acciones susceptibles de contribuir a la búsqueda de soluciones, pero también a cambiar las mentalidades.

**16ª)** Entre los **problemas** que se han presentado en la aplicación y ejecución de las ayudas del FSE en la Comunidad Autónoma gallega nos encontramos principalmente: las disfuncionalidades presentadas por la formación profesional, que sigue adoleciendo de una falta de planificación integrada; el clientelismo como posible factor desvirtuador de sus objetivos; y, como factor intrínseco al FSE, la complejidad del sistema de acceso a las ayudas.

**16.1.** La **estructura de la formación profesional** está marcada por una tradicional posición de desprestigio y de escasa valoración social y una incapacidad de adaptarse a los requerimientos del mercado laboral. Éstas deficiencias, fruto de una precaria planificación en el contexto nacional, han estado también presentes en la oferta educativa gallega. No será hasta 1990 cuando se acometa una profunda reforma de la formación profesional en España con la aprobación de la Ley de Orgánica Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) que intente superar los defectos y efectos de una falta de estructura coherente, integrada y eficaz de la formación profesional. Por otro lado, en relación a los recursos de formación continua del FSE, gestionados por el FORCEM encontramos sus mayores defectos en el carácter dualista y selectivo, en la medida que las inversiones se dirigen preferentemente al núcleo de empleo que ya cuenta con niveles de formación reglada inicial.

Opinamos que sólo mediante la actuación y orientación coordinada de los dos principales subsistemas de formación se podrá alcanzar una formación profesional de calidad como base de la empleabilidad. El abundar en el carácter preventivo del FSE tiene el riesgo de producir una orientación segregadora y por tanto profundiza en las desigualdades sociales de partida. Los más precarizados se encuentran excluidos de una gran parte de la distribución de recursos del Fondo. La Formación profesional en España se enfrenta a grandes retos y tiene importantes problemas que resolver. Muchos de estos problemas, como la integración de la oferta formativa o el desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional, pueden encontrar la solución en el marco autonómico.

**16.2.** Las administraciones autonómicas y centrales filtran las propuestas de los diferentes organismos públicos y privados que solicitan el acceso a los Fondos. En ocasiones las aprobaciones están determinadas por criterios de oportunidad política más que por necesidades y contenidos técnicos. Es necesario evitar situaciones como la sucedida en torno a la gestión del FSE por la Confederación de Empresarios Gallegos (CEG) y el presunto desvío del FSE para otras actividades de la organización. Las presuntas irregularidades de las ayudas del FSE que puede provocar el **clientelismo** es doblemente grave cuando se trata de ayudas destinadas a la formación y al empleo de los ciudadanos más desfavorecidos. Los controles previstos para evitar las posibles disfuncionalidades del FSE no consiguen lograr sus objetivos. En muchas ocasiones se trata de controles rutinarios que se limitan a realizar un seguimiento ineficaz de los cursos de formación realizados con dinero FSE.

**16.3.** La **complejidad** del acceso a las ayudas del FSE es una de las características que ya en la última reforma de 1999 se ha pretendido superar. Esta complejidad queda patente en el laberíntico entramado jurídico que regula este instrumento de la política social, expuesto a continuas revisiones y cambios de estructura y funcionamiento. Se necesita una gran experiencia para explotar al máximo las posibilidades que ofrecen los Fondos Estructurales, en general, y el FSE en particular, debido a la extensión de las medidas y a la variedad de procedimientos

creados. Existe una necesidad de simplificación de procedimientos y de limitación de la burocracia encargada de gestionarlo. En respuesta a estas necesidades, la concesión de una mayor autonomía en la gestión de los recursos a la Comunidad Autónoma es de vital interés, en favor de una gestión que elimine los trámites burocráticos para decidir sobre la asignación y el control de los recursos. Por otro lado, desde una perspectiva más concreta, las partidas de formación dirigidas a la formación de ejecutores y agentes de desarrollo local han sido elementos fundamentales para poder posteriormente acceder a las ayudas del FSE. En este sentido, también se ha presentado como fundamental la información volcada en Internet, que ha propiciado un rápido acceso de los diferentes convocatorias de ayudas del FSE.

17ª) Finalmente, la especulación sobre el **futuro del FSE** tiene ante sí importantes retos. La ampliación de la Unión Europea hacia las nuevas democracias del Centro y Este de Europa es ya una realidad a la que se enfrenta el funcionamiento de las políticas estructurales. El FSE deberá adaptarse a una Unión Europea ampliada, en la que las diferencias serán aún mayores que las actuales. Los países de la ampliación presentan elevadas tasas de desempleo y unas rentas en PIB por habitante que se sitúan muy por debajo de la media europea, lo que implica que estos países necesitarán una importante ayuda a través de los Fondos que sirva para ir reduciendo las desigualdades y que implicará el recorte de las políticas estructurales para los actuales principales receptores. Según los más recientes pronósticos, Galicia -junto a casi todas las regiones españolas salvo Extremadura y Andalucía- superaría el 75% de la media comunitaria ampliada perdiendo por tanto su consideración de región objetivo 1. La paradoja se plantea en que las más pobres de la actual Unión serían las primeras en pagar el precio de la ampliación. Este es un problema real, reconocido en el último *Informe sobre la cohesión económica y social*. En este sentido uno de los interrogantes de la ampliación será cómo definir las regiones y zonas subvencionables. La nueva actuación de los Fondos Estructurales se podría estructurar en tres objetivos: un objetivo 1, donde se encuadrarían las regiones menos desarrolladas (la mayoría de las regiones de los nuevos países y algunas de las actuales menos desarrolladas) que absorbería la mayor parte de los recursos. Un

objetivo 2, dirigido a las regiones cercanas al 90% de la renta medida comunitaria ampliada donde probablemente situamos a Galicia. Y un objetivo 3, que sería de Recursos Humanos y con una estructura más experimental ligada a la *Estrategia Europea del Empleo* e incidiendo en el papel del FSE como instrumento preventivo. El FSE se encuentra ante un nuevo reto. Las posibilidades de mantener su importante papel como instrumento social se afirman ante la capacidad, demostrada a lo largo de su historia, de poseer la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (1984): “Comunicaciones”, en C. E. DÍAZ LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Poniente, Madrid, pp. 79-109.
- ABÉLÈS, M. (1995): “La fonction politique européenne acteurs et enjeux”, en Y. MÉNY, P. MULLER y J.L. QUERMONE (Dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, pp. 61-77.
- ABENZA ROJO, C. (1994): “Dimensión social de la Cumbre de Maastricht”, en F. SALVADOR PÉREZ (Coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 31-39.
- ABRAHAMSON, P. (1997): “Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?”, en L. MORENO (Comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, pp. 117-139.
- ACOSTA ESTÉVEZ, J.B. (1988): *Libre circulación de trabajadores, política social y derecho de establecimiento y libre prestación de servicios en la C.E.E.*, PPU, Barcelona.
- ADELANTADO, J. y GOMÁ, R. (2000): “Las políticas sociales: entre el Estado del bienestar y el capitalismo global”, en F. MORATA (Ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 189-214.
- AGUIAR DE LUQUE, L. y BLANCO CANALES, R. (1988): *Constitución española, 1978-1988*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- ALARCÓN, M. (1997): “La Carta Social Europea”, en L. MORENO (Comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, pp. 169-189.
- ALBA RAMÍREZ, A. y TUGORES QUES, M. (2000): “Un estudio microeconómico sobre los determinantes y efectos de la formación en

- España”, en F. SÁEZ (Coord.), *Formación y empleo*, Madrid, Fundación Argentaria-Visor, pp. 341-420.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (1987): “Las regiones y la Comunidad Europea: Aspectos políticos”, en C. DEL ARENAL MOYUA (Ed.), *Las regiones y Europa*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 31-68.
- ALONSO SOTO, F. (1994): “Dimensión social del mercado interior: aplicación de la Carta Social y proyectos de futuro”, en F. SALVADOR PÉREZ, F. (Coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 41-67.
- ALONSO SOTO, F., COLINA ROBLEDO, M. y DOMÍNGUEZ GARRIDO, J.L. (Comp.) (1989): *Política Social de la Comunidad Europea, Vol. 2. El ordenamiento jurídico social.T.I.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- AMOÊDO PINTO, M. (1996): “Les fonds structurels dans la Communauté européenne”, en *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 2, pp. 11-81.
- ANDERSON, J. J. (1998): “Les fonds structurels: tremplin ou pierre d’achoppement pour la dimension social européenne?”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (Eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, Paris, pp. 139-178.
- ARENILLA SAEZ, M. (1995): “Los grupos de interés europeos y la adopción de decisiones comunitarias”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y otros, *El proceso decisorio comunitario*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, pp. 65-98.
- ARES FERNÁNDEZ, J.J. (1986): “Trazos básicos da economía galega”, en *Cuadernos Galicia-CEE*, n. 1, junio, pp. 105-116.
- ARNAUD, J.L. (1999): *Quince países en un barco. La cohesión económica y social, piedra angular de la construcción europea*, Fundación BBV, Bilbao.
- ARZA ARZA, N. y JATO SEIJAS, E. (1999): “A orientación profesional nos procesos de inserción/reinserción laboral: institucionalización, acciones e recursos”, en *Revista Galego-Portuguesa de psicoloxía e educación*, n.º 3, vol. 4, pp. 171-186.
- AYDALOT, P. (Ed.) (1986): *Milieus innovateurs en Europe*, Oxford University Press, Oxford.

- BAAMONDE, A., BOUZA, F., MAIZ, R. y RIVAS, R. (1999): “Galicia, sociedad clientelar”, en *El País*, 14 de enero de 1999.
- BALME, R. (1995): “La politique regionale communautaire comme construction institutionnelle”, en Y. MÉNY, P. MULLER y J.L. QUERMONNE (Dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, pp. 287-304.
- BARNES, J. (1995): “El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas”, en C.F. MOLINA DEL POZO (Coord.): *España en la Europa comunitaria: balance de diez años*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- BARBACINI, P. (1991): “Le concours du FSE à la réadaptation professionnelle aux politiques d’insertion professionnelle des personnes handicapées”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp.106-107.
- BEIRAS, X. M. (1997): *O atraso económico da Galiza*, Laiovento, Santiago de Compostela.
- BELIER, I. (1995): “Une culture de la Commission Européene?”, en Y. MÉNY, P. MULLER y J.L. QUERMONNE (Dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, pp. 49-61.
- BOIXAREU, A. (1994): “El principio de subsidiariedad”, en *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 3, pp. 776.
- BORDIEU, P. (1998): *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Taurus, Madrid.
- BRUGMANS, H. (1972): *La idea Europea 1920-1970*, Moneda y Crédito, Madrid.
- BUTTLER, J. (1995): “Towards convergence in European Personal Social Services?”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, n 8, pp. 75-82.
- CALVARUSO, C. (1984): “La desinstitutionalisation nouvel enjeu pour l’Etat-Providence”, en J. VANDAMME (Dir.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp.69-77.
- CAPELLIN, R. (1988): “Opciones de la política regional de la CEE”, en *Papeles de Economía Española*, n.º 35, 1988.
- CARRASCO MORALES, E. (2000): *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- CASADO, D. (1986): “Glosas sobre el F.S.E.”, en *Minusval*, n.º 5, pp. 14-15.

- CASILDA BÉJAR, R. y TORTOSA, J. (1996): *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid.
- CASTANHEIRA, M. y SIOTIS, G. (2000): “La politique de l’Union européenne en faveur des régions moins favorisées: theorie et pratique”, en P. MAGNETTE et E. REMACLE (Eds.), *Le nouveau modèle européen*, Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 47-61.
- CAVALHEIRO, A., MOLSOSA, J. y AERNOUDT, R. (1991): “Suivi, contrôle et évaluation des actions cofinancées par le FSE”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 69-74.
- CENSIS (1991): *Construir Europa. La Europa de lo social*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- CERI JONES, H. (1994): “El Fondo social europeo en el periodo 1994-1999”, en *Europa Junta: Revista de información comunitaria*, n.º 19, pp. 13-16.
- CERI JONES, H. (1997): “Hywel Ceri Jones presenta la Agenda 2000 y su impacto sobre el FSE”, en *FSE InfoRevista*, n.º 3, octubre, pp. 1-4.
- CERVILLA, P., FERNÁNDEZ, J. ORDOÑEZ, D. (1989): “Los Fondos estructurales de la Comunidad Europea”, en *Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas*, supl. n.º 5, abril.
- CC.OO. (2001): *Memoria actividad 2000. Forem galicia. Formación, evolución da organización, orientación, proxectos*, CC.OO., Santiago.
- CIDEC (1999): *Organización y diseño de los procesos de evaluación*, CIDEC, San Sebastián.
- CIENFUEGOS MATEO, M. (2000): “La coordinación de los asuntos europeo en las administraciones autonómicas”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108, abril/junio, pp. 103-141.
- CISNAL DE UGARTE, S. y OTROS (1993): *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid.
- CLAVERA, J. (1989): “El Fondo Social Europeo. Un análisis de su actuación y de las propuestas de reforma”, en *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 4/5, junio, pp. 52-59.
- CLOSA, C. (1997): *Sistema Político de la Unión Europea*, Complutense, Madrid.



- CLOSA, C. (1999): “La ciudadanía europea: el estatuto de un sujeto político inacabado”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 69-91.
- COLINA ROBLEDO, M., RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M. y SALA FRANCO, T. (1995): *Derecho Social Comunitario*, Tirant to Blanch, Valencia.
- COLLADO, J.C., MARTÍNEZ, I., PÉREZ, J.A. y GONZÁLEZ, A. (1998): *Evolución comparada del empleo gallego*, IEE-Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña.
- COLLINS, D. (1984): “De nouvelles taches pour le Fonds Social Europeen”, en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp. 130-146.
- COLOM, J. (2000): “El presupuesto europeo”, en F. MORATA (Ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 31-86.
- COMISIÓN EUROPEA (1987): *Las regiones de la Comunidad. Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1989): *Programa operativo objetivo n. 1. Junta de Galicia*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1989): *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1991): *Las regiones en la década de los noventa. Cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): “Fondos Estructurales 1993: Primer balance del período 1989-1993”, en *Inforegio*, octubre, pp. 1-15.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Quinto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea. Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones*, Comisión de las Comunidades Europeas.

- COMISIÓN EUROPEA (1994): “Les Fonds structuraux et le développement des régions d’Espagne, 1994-1999, en *InfoRegio*, Noviembre, pp. 1-8.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Política Social Europea. Una paso adelante para la Unión. Libro Blanco*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): “Fondos estructurales 1993: Primer balance del período 1989-1993”, en *InfoRegio*, Octubre, pp.1-16.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *España. Marco Comunitario de apoyo 1994-1999. Objetivo n.º 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*, Comisión Europea Representación en España, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1995a): *Las Comunidades Autónomas Españolas en la Unión Europea*. Comisión Europea Representación en España, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1995b): *Galicia en la Unión Europea*, Comisión Europea Representación en España, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Fondos estructurales y Fondo de cohesión 1994-99. Textos reglamentarios y comentarios*, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *El impacto de políticas estructurales en la cohesión económica y social en la Unión 1989-99*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *El Fondo social Europeo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Programa de acción social. 1998-2000*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1998a): “Aceptar los retos del nuevo milenio...”, *FSE InfoRevista*, nº 4, enero.
- COMISIÓN EUROPEA (1998b): “FSE: 2000. Una guía de los nuevos reglamentos de los Fondos estructurales”, en *FSE InfoRevista*, nº 5, mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (1998c): “El Comité del FSE descubre la realidad europea” en *FSE InfoRevista*, nº 6, diciembre, pp. 3-6.

- COMISIÓN EUROPEA (1998d): *La Unión Europea, entre cohesión y disparidades*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1998e): *Conclusiones de las evaluaciones intermedias del FSE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Los Fondos estructurales y su coordinación con el Fondo de cohesión. Directrices para los programas del período 2000-2006*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Galicia na Unión Europea*, Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1999b): *Las Comunidades Autónomas Españolas en la Unión Europea*, Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *¿Para qué sirve su dinero? Europa y su presupuesto*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *Las acciones estructurales 2000-2006. Comentarios y reglamentos*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000c): *Las políticas estructurales y los territorios de Europa. La montaña*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001a): *Luz verde para Europa. Los proyectos de transportes financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

- COMMISSION EUROPÉENNE (1998): *Le Fonds social européen vue d'ensemble de la période de programmation 1994-1999*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998a): *Le Fonds social européen vue d'ensemble de la période de programmation 1994-1999*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998b): *Lutter contre l'exclusion du marché du travail*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999): *Actes. Le Fonds social européen: Investir dans les ressources humaines*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999a): *Forum spécial. Cinq ans de politique social*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999b): *Sixième rapport périodique sur les régions*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1986): *La adhesión a la Comunidad Europea. Su impacto en Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1989a): *Fondos Estructurais*, Xunta de Galicia, La Coruña.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1989b): *PDR Galicia 1989-1993*, Xunta de Galicia, La Coruña.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1991): *Plan Económico y Social de Galicia (1993-1996)*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1994): *Plan de Desarrollo Regional de Galicia 1994-1999*, Xunta de Galicia, Pontevedra.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1999): "Fundación Galicia-Europa", en *A Galicia do Euro*, n. 3, febrero, pp. 2.

- CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE (1994): *Programa operativo de Galicia 1994-1999. Fondo Social Europeo*, Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela.
- CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE (1999): *Memoria 98*. Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela.
- CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE (2000): *Medidas activas de emprego. Balance de resultados 1999*, Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela.
- CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE (2001): *Medidas activas de emprego. Balance de resultados 2000*, Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela.
- CONTRERAS PELÁEZ, F.J. (1996): *Defensa del Estado social*, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- CORREA, M.D. y MANZANEDO LÓPEZ, J. (1998): *Política regional española y europea*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- COTANDA BUENO, J. B. (Coord.) (1996): *A Formación Profesional Ocupacional en Galicia. Mapa de recursos*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- CHAVES GONZÁLEZ, M. (1989): “Presentación” en P. L. GOMIS DÍAZ y M. COLINA ROBLEDO, M. (Coord.), *Política Social de la Comunidad Europea, Vol. 1. Espacio Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. XI-XV.
- CRESPO, S. (1989): “Algunas reflexiones sobre el espacio social europeo”, en *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 4/5, junio, pp. 8-17.
- DE CASTRO RUANO, J.L. (1994): *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.

- DE MOHR, A.M. y SPECHT, C. (1991): “Le concours du FSE aux politiques d’égalité des chances en faveur de la promotion professionnelle et sociale des femmes”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 100-105.
- DE SEBASTIÁN, L. (1993): *Mundo rico, mundo pobre. Pobreza y solidaridad en el mundo de hoy*, Sal Terrae, Santander.
- DE WIND, J. (1991): “Le concours du FSE à l’integration des travailleurs migrants”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 108-110.
- DECAND, G. (2001): “Finalidad de las estadísticas regionales comunitarias”, en *Fuentes Estadísticas*, n.º 5, pp.1.
- DELEECK, H. (1984): “Dépenses sociales et efficacité des politiques sociales en Europe”, en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp. 29-44.
- DELHAYE, R. (1971): *Le comité des représentants permanents de la Communauté Économique Européenne (La réforme du Fonds social européenne)*, Thèse, Université Catholique du Louvain, Louvain.
- DELORS, J. (1984): “Avant-propos”, en *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, en J. VANDAMME (Dtor.), Economica, Paris, pp. V-XII.
- DELORS, J. (1992): *El nuevo concierto europeo*, Acento, Madrid.
- DELORS, J. (1997): “Avons-nous trahi le projet économique et social de l’Europe?”, en J. BOISSONNAT, *Entre mondialisation et nations, quelle Europe?*, Bayard-Centurion, París, 1997, pp. 91-120.
- DEYON, P. (1997): *Régionalismes et régions dans l’Europe des quinze*, Editions locales de France, Toulouse.
- DÍAZ, CÉSAR (1984): “El problema de la estructuración político-territorial de España: Una aproximación histórico-politológica”, en C. E. DÍAZ LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Poniente, Madrid, pp. 19-57.
- DÍAZ, CÉSAR (1984): “Autonomismo, Europeísmo, Democracia”, en C. E. DÍAZ LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Poniente, Madrid, pp. 71-76.
- DIBELIUS, O. (1991): “Introduction”, en *Europe Sociale*, nº 2, pp. 8.

- DOMÍNGUEZ CASTRO, L. (1999): “Un sonho feito lenta e problemática realidade: historia da construción europea” en X. PARDELLAS DE BLAS, *A integración europea. Un enfoque interdisciplinar*, Xerais, Vigo, pp.9-69.
- DOMÍNGUEZ GARRIDO, J.L. (1985): *La reforma de 1983 del Fondo Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- DOMÍNGUEZ GARRIDO, J.L. (1986a): “La problemática del Fondo Social Europeo”, en Documentación Laboral, nº 19, mayo-agosto, pp. 53-95.
- DOMÍNGUEZ GARRIDO, J.L. (1986b): “Fondo Social Europeo”, en J. A. PEREDO LINACERO y otros, *La Política Social en la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, pp. 102.
- DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ, A. (1989): “El Fondo Social Europeo y España”, en *Economía y Sociología del Trabajo*, n. 4/5, junio, pp. 59-52.
- DOYAL L. y GOUGH, I. (1994) : *Teoría de las necesidades humanas*, Fuhem, Madrid.
- DUREN, JEAN (1992): “Comment expliquer la politique sociale de la Communauté”, en *Revue du Marche Commún et de l'Union Européenne*, mai, nº. 358, pp. 381-389.
- DUVERGER, M. (1994): *Europe des Hommes*, Odile Jacob, Paris.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999): “Macro y micro condiciones de los niveles de empleo en distintos países”, en VARIOS AUTORES: *Políticas de bienestar y desempleo (III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Volumen II)*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.
- FERNÁNDEZ, C. (2000): *O vento do espírito (De Vicente Risco a Ramón Piñeiro)*, Galaxia, Vigo.
- FERNÁNDEZ, O. (1998): “Lo social y la política social”, en O. FERNÁNDEZ, *Política social y descentralización en Costa Rica*, UNICEF-Universidad de Costa Rica, San José, pp. 7-29.
- FERNÁNDEZ, C. (2000): *O vento do espírito (De Vicente Risco a Ramón Piñeiro)*, Galaxia, Vigo.

- FERNÁNDEZ ALBOR, G. (1993): "Galicia en la Europa del año 2000", en M. FRAGA IRIBARNE y otros, *La Galicia del año 2000*, Veintiuno, Madrid, pp. 47-62.
- FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. y ALGARRA PAREDES, A. (2000): *El mercado de trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticas de empleo*, Pirámide, Madrid.
- FERNÁNDEZ RANZ, J. L. (1994): "La cohesión económica y social defendida por el Estado español", en F. SALVADOR PÉREZ (Coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 73-79.
- FERRÁS SEXTO, C. (1996): *Cambio rural na Europa Atlántica, Os casos de Irlanda e Galicia (1970-1990)*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- FONSECA MORILLO, J. (2000): "Las transformaciones institucionales: El Consejo y la Comisión", en J. M. de FARAMIÑAN GILBERT (Coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, pp.85-138.
- FORCEM (1998): *Memoria de actividades 1997*, Fundación para la Formación Continua, Madrid.
- FORCEM (2000): *Memoria de actividades 1999*, Fundación para la Formación Continua, Madrid.
- FORCEM (2000): *Comisión Paritaria Territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Fundación para la Formación Continua , Madrid.
- FOREM (2000): *Memoria cuatrienal FOREM Galicia 1996/1999*, Fundación Formación e Emprego-Comisiones Obreras, Santiago de Compostela.
- FRAGA IRIBARNE, M. (1993): "Camino y meta de la Galicia del año 2000", en M. FRAGA IRIBARNE y otros, *La Galicia del año 2000*, Veintinuno, Madrid.
- FRAGA IRIBARNE, M. (1997): *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Fundación Galicia Europa, Santiago.
- FUENTES GARCÍA, J. (1994): "Análisis de los instrumentos estructurales en la Unión Europea. Fuentes documentales y recopilación bibliográfica", en *Revista de las Cortes Generales*, núm 32, 2, pp. 243-270.



- GÁRATE CASTRO, J. (1987): “El Fondo Social Europeo: configuración actual”, en *Boletín del Centro de Documentación Europea de Galicia*, n.º 2, octubre, pp. 9-21.
- GÁRATE CASTRO, J. (1987a) ““El Fondo Social Europeo: configuración actual”, en *Actualidad laboral*, n. 35, pp. 1913-1928.
- GÁRATE CASTRO, J. (1987b): “Apuntes sobre la regulación y funcionamiento del Fondo social europeo”, en *Civitas Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 33, abril-junio, pp. 243-267.
- GARCÍA ESCOBAR, E. y OTROS (1999): *Fundamentación estructural del actual sistema educativo*, Hergué, Huelva.
- GARCÍA GIL, A. (1991): “Le concours du FSE aux politiques d’insertion professionnelle en faveur des jeunes”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 92-95.
- GARCÍA RICO, A. y URBÁN LÓPEZ, P. (2000): “Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: una perspectiva actual”, en A. OLAYA INIESTA y J.M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 219- 228.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1988): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- GARCÍA-LOMBARDERO, J. y PASCUAL PÉREZ, A. (1986): “Aspectos sociales de la CEE: El Fondo Social Europeo”, en *Cuadernos Galicia-CEE*, n. 1, junio, pp. 73-84.
- GINER, S. y SARASA, S. (Eds.) (1997): *Buen gobierno y Política Social*, Ariel, Madrid.
- GOETSCHY, J. y POCHET, P. (2000): “Regards croisés sur la stratégie européenne de l’emploi”, en P. MAGNETTE y E. REMACLE (Eds.), *Le nouveau modèle européen*, Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 79-94.
- GÓMEZ MUÑOZ, J. M. (1992): “El Comité Económico y Social en la Comunidad Europea”, en A. OJEDA AVILÉS, *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Madrid, pp. 35-52.

- GOMIS DIAZ, P.L. (1986): “El Fondo Social Europea, hoy”, en *Minusval*, n.º 5, pp. 10-12.
- GOMIS DÍAZ, P.L. y COLINA ROBLEDO, M. (1989) (Coord.): *Política Social de la Comunidad Europea, Vol. 1. Espacio Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GOMIS DÍAZ, P.L. (1999): *La Política Social y de Empleo en el Tratado de Amsterdam*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1986): “La adhesión a la CEE. Consideraciones sobre el sector primario y la economía rural gallega”, en *Cuadernos Galicia-CEE*, n. 1, junio, pp. 119-137.
- GUARDIA GÁLVEZ, T. (2000): “Formación ocupacional y continua”, en *Revista Fuentes Estadísticas*, n.º42, marzo.
- GUISÁN, M. C. (1990): *Galicia 2000. Industria y Empleo*, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- HATT, P. (1991): “Trente ans d’intervention du FSE”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 78-91.
- HATT, P. (1991): “Le FSE dans le cadre des initiatives communautaires”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 48-59.
- HAMON, D. y KELLER, I. S. (1997): *Fondements et étapes de la construction européenne*, Presses Universitaires de France, Paris.
- HERMANN, W.(1991): “Le comité du FSE”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp.74-77.
- HOOGHE, L. (1999): “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 201-224.
- HOOGHE, L y MARKS, G. (1999): “Una *politeia* en formación pugnas sobre la integración europea”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 13-46.
- HUCHET, B. y MALOSSE, H. (1996): *Vers la grande Europe*, Bruylant-LGDJ, Bruxelles.

- ISLA PERA, M.M., MELLA MÁRQUEZ, J.M. y SOY i CASALS, A. (1998): “La política regional de la UE y su evaluación”, en J.M. MELLA MÁRQUEZ (Coord.), *Economía y Política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid, pp. 327-355.
- JATO SEIJAS, E. (1998): *La formación profesional en el contexto europeo. Nuevos desafíos y tendencias*, Estel, Barcelona.
- JIMÉNEZ DE LA TORRE, F. (1992): *Maastricht: el inicio de la cuenta atrás para la Unión Económica y Monetaria*, Boletín Económico de I.C.E., 6/12 enero.
- KAIRAT, H. (1991): “Le concours du FSE aux actions transnationales”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 111-114.
- KOLOTOUROU, V. (1991): “Le FSE et les actions de formation à caractère novateur”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 64-69.
- KASTRISSIANAKIS, A. y GALEROS, T. (1991): “Le FSE et les régions en retard développement”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp.33-38.
- KEYNES, J.M. (1972): “Los postulados de la teoría económica clásica”, en J. M. KEYNES y OTROS, *Crítica de la Economía Clásica*, Ariel, Barcelona, pp. 31-53.
- KUHNLE, S. (1997): “La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europea”, en L. MORENO (Comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, pp. 31-63.
- LAMOUREUX, F. (1995): “Les administrations nationales vues de Bruxelles”, en Y. MÉNY, P. MULLER y J. L. QUERMONNE (Dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, pp. 171-183.
- LARSSON, A. (1997): “Europe, emplois, FSE”, en *FSE Inforevista*, nº 2, juin.
- LAVAL, B. (2000): “La place de la politique regionale dans la politique de l’emploi de l’Union Européene”, en A. OLAYA INIESTA y J. M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 149- 170.
- LE MORVAN, I. (1981): *Le fonds social européen*, Thèse, Université de Rennes I, Rennes.

- LEIBFRIED, S. y PIERSON, P. (1998): “Etats Providence semi-souverains: élaborar des politiques sociales dans une Europe multi-niveaux”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (Eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, Paris, pp. 47-89.
- LEKACHMAN, R. (1972): “Utilidad actual de Keynes”, en J. M. KEYNES y OTROS, *Crítica de la Economía Clásica*, Ariel, Barcelona, pp. 187-218.
- LEMERLE, P. N. (1991): “Le concours du FSE aux politiques d’insertion de développement régional et local”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 96-99.
- LÓPEZ BACHERO, M. (1994): “La situación de los jóvenes y la política social comunitaria”, en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 3, pp. 9-77.
- LOZANO, A. (1997): “Recetas Europeas contra el Paro”, en *Su Dinero*, n.º 100, pp. 14-18.
- LOZARES COLINA, C. (Coord.) (2000): *¿Sirve la Formación para el Empleo?*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- LLAMAZARES, I. y MARKS, G. (1999): “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 159-177.
- LLAMAZARES, I. y REINARES, F. (1999): “Identificaciones territoriales, ciudadanía y opinión pública española”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 179-199.
- MACIÁ, M. (1996): *La Documentación de la Unión Europea*, Síntesis, Madrid.
- MAILLET, P. (1995): *La política económica en el marco europeo*, Minerva, Madrid.
- MAJONE, G. (1995): “Quelle politique sociale pour l’Europe?”, en Y. MÉNY, P. MULLER y J. L. QUERMONNE (Dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, París, pp. 271-286.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (1996): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid.

- MANSO IÑIGUEZ, F. (1994): “La gestión del Fondo Social Europeo en el Estado Español”, en F. SALVADOR PÉREZ (Coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 95-111.
- MARGELLOS, T. (1997): “L’émergence de la ‘région’ dans l’ordre juridique communautaire”, en G. VANDERSANDEN (Dtor.), *L’Europe et les régions*, Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 19-55.
- MARSHALL, T. H. (1975): *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, London.
- MARTÍN DÍEZ, M. A. (1998): *La estructura de la comunicación en Europa: las organizaciones internacionales*, Universidad Europea-CEES, Madrid.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1986): *El Fondo Social y la política de empleo en la Comunidad Europea*, La Ley, Bilbao.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1998): *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Tecnos, Madrid.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974): *El sistema financiero de las Comunidades Europeas*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- MASSART-PIERARD, F. (1974): *Pour une doctrine de la région en Europe*, Bruylant-Vander, Bruxelles.
- MASSON, K. (1994): “La postura del Reino Unido”, en F. SALVADOR PÉREZ (Coord.), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea*, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 79-95.
- Mc LAUGHLIN, D. (1984): “Refoncer le role des partenaires sociaux”, en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp. 119-130.
- MEDINA ORTEGA, M. (1997): “Mundialización, competitividad y política social europea”, en A. GUERRA, A., SOARES, M, ROCARD, M. y OTROS, *Una nueva política social y económica para Europa*, Sistema, Madrid, pp. 445-473.
- MEIXIDE VECINO, A. (1985): “El problema del empleo en Galicia ante la integración en la CEE: Algunas consideraciones”, en L. CARAMÉS VIÉITEZ (Coord.), *Galicia ante el Mercado Común*, Velograf, A Coruña, pp. 287-323.

- MELLA MÁRQUEZ, J. M. (1998): “Evolución doctrinal de la ciencia regional: una síntesis”, en J. M. MELLA MÁRQUEZ (Coord.), *Economía y Política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid, pp. 13-32.
- MISHRA, R. (1990): *El Estado de Bienestar en crisis*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- MISHRA, R. (1994): *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista: políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del norte y Australia*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- MITOSOS, A. (1991): “La réforme des fonds structurels communautaires” en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 12-17.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (1990): *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (Coord.) (1995): *Espa a en la Europa Comunitaria: Balance de diez años*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J.M. y SEMPERE NAVARRO, A.V. (1994): *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid.
- MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J.M. y SEMPERE NAVARRO, A.V. (1988): *Instituciones de Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid.
- MONTORO ROMERO, R. (1998): “Fundamentos teóricos de la política social”, en M. C. ALEMÁN y J. GARCÉS (Coord.), *Política Social*, McGraw-Hill, Madrid, pp. 33-49
- MORÁN, M. (1988): “Comentarios sobre la política de competencia de la Comunidad europea y las ayudas públicas”, en *Boletín del Centro de Documentación Europea de Galicia*, n.º 4, octubre, pp. 9-25.
- MORÁN GARCÍA, M. J. (1989): “La nueva regulación del Fondo Social Europeo (FSE)”, en *Boletín do Centro de Documentación Europea de Galicia*, n. 3, mayo-junio, pp. 39-51.
- MORATA, F. (2000): “Gobernación europea y políticas públicas”, en F. MORATA (Ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp.11-30.

- MORATA, F. (2000): "La política regional y de cohesión", en F. MORATA (Ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp.143-188.
- MORENO JUSTE, A. (1998): *España y el proceso de construcción europea*, Ariel, Barcelona.
- MULLER, P. (1995): "Un espace européen des politiques publiques", en Y. MÉNY, P. MULLER y J. L. QUERMONE (Dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L'Harmattan, París, pp. 11-27.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (Comp.) (1989), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. y BONETE, R. (2000): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1985): "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4, mayo-agosto, pp. 9-76.
- MYRDAL, G. (1957): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, FCE, México.
- NARVÁEZ BUENO, A. y RODRÍGUEZ GARCÍA, J. (2000): "Cambios en la organización territorial del Estado autonómico español: su financiación en el período 1997-2001", en A. OLAYA INIESTA y J. M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 203-218.
- NOGUEIRA, C. (2001): *O futuro da União Europeia. Galicia en Europa*, Conferencia, Universidade de Vigo, Ourense.
- NAVARRO, V. (1997): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona.
- NAVARRO, V. (1997): "La unidad monetaria, Maastricht y los Estados de Bienestar", en A.GUERRA, A., SOARES, M, ROCARD, M. y OTROS, *Una nueva política social y económica para Europa*, Sistema, Madrid, pp. 55-96.
- NAVARRO NIETO, F. (2000): *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social, Madrid.

- NICOLAS, J. (1974): *La réforme du Fonds Social Européen*, Mémoire pour le diplôme d'Études Supérieures de Droit, Université de Montpellier, Montpellier.
- NIÑO PÉREZ, I. (2000): "Estadísticas y fondos estructurales: una perspectiva autonómica", en *Revista Fuentes Estadísticas*, n.º 48, noviembre, pp. 30-32.
- NOYA MIRANDA, F.J. (1994): "Una economía moral internacional? Elias, Polanyi y la legitimación de la ciudadanía social europea?", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 65, enero-marzo, pp. 103-134.
- O'SULLIVAN, D. (1997): "Le Comité du FSE: de quoi s'agit-il?", en *FSE Inforevista*, nº 2, juin.
- OJEDA MARÍN, A. (1996): *Estado social y crisis económica*, Madrid, Complutense.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (1997): *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid.
- ORZA FERNÁNDEZ, J. A. (1993): "Galicia y el programa de convergencia", en *Papeles de economía española*, pp. 17-24.
- PALOMARES LERMA, G. y MORENO JUSTE, A. (1999): *La integración política europea*, Pirámide, Madrid.
- PANEBIANCO, S. (1995): "La influencia de los grupos de presión sobre el proceso decisorio comunitario", en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y otros, *El proceso decisorio comunitario*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, pp. 45-64.
- PARLAMENTO EUROPEO (1997): "La Unión Europea entrará en el siglo XXI con un nuevo Tratado", en *Tribuna del Parlamento Europeo*, n.º17, Julio, pp. 1.
- PARLAMENTO EUROPEO (1997): "El futuro de la protección social en Europa", en *Tribuna del Parlamento Europeo*, n. 2, febrero, pp. 3.
- PEREDO LINACERO, J.A. (1985): "Aspectos sociales de la integración", en *Papeles de Economía Española*, n.º 25, pp. 93-120.
- PEREDO LINACERO, J.A. (1994): "Algunas consideraciones sobre la puesta en práctica del Acuerdo sobre la Política Social del Tratado de Maastricht", en *Cuadernos de Trabajo Social*, n. 7, pp. 109-120.



- PEREDO LINACERO, J. A., BARROSO BARRERO, J., COLINA ROBLEDO, M., DIEZ RODRÍGUEZ, B. y DOMÍNGUEZ GARRIDO, J.L. (1986): *La Política Social en la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. (1994): *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.
- PÉREZ INFANTE, J.I. (1989): “Planes de acciones de empleo y formación profesional, a financiar por el Fondo Social Europeo, durante el período 1990-1993 en el Objetivo número 1 (Plan de Desarrollo Regional de España)”, en *Economía y Sociología del Trabajo*, n 4/5, junio, pp. 73-81.
- PÉREZ TREMP, P. (1998): *La participación Europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, R. y CONDE, E. (1999): *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, Madrid.
- PETSCHEN, S. (1992): *La Europea de las regiones*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- PIERSON, P. y LEIBFRIED, S. (1998): “Institutions multi-niveaux et productions des politiques sociales”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (Eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, Paris, pp. 1-46.
- PIÑEIRO, R. (1984): “Europa, vista desde Galicia”, en C. E. DÍAZ LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Poniente, Madrid, pp. 57-66.
- PIS SÁNCHEZ, E. y POUSA HERNÁNDEZ, M. (1997): “El impacto de la construcción de la A-9 sobre el empleo y el valor añadido a la economía gallega”, en E. PÉREZ TOURIÑO (Dtor.), *Infraestructuras y desarrollo regional: Efectos económicos de la Autopista del Atlántico*, Civitas, pp. 121-134.
- POCAR, F. (1980): *Derecho Comunitario del Trabajo*, Civitas, Madrid.
- PRIETO, C. (Ed.) (1999): *La crisis del empleo en Europa*, Alzira, Germania.
- PUEYO LOSA, J. (1989): “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en *Revista de Instituciones Europeas*, nº1, enero-abril, pp. 28-78.

- QUASAR (1997): *Evaluación intermedia del Programa Operativo FSE-Galicia 1994-1999*, Xunta de Galicia, Santiago.
- QUASAR (1999): *Segunda Fase de la Evaluación intermedia del Programa Operativo Regional FSE de Galicia 1994-1999*, Xunta de Galicia, Santiago.
- QUERMONNE, J. L. (1998): *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris.
- QUINTAS, JUAN R. (1992): "El discurrir económico de Galicia en el comienzo de los años noventa", en *Papeles de Economía española*, n.º 51, pp. 276-298.
- QUINTAS, JUAN R. (1993): "Expectativas de Galicia en el largo plazo", en *Papeles de Economía española*, n.º 55, pp. 229-256.
- RIBAS, J.J., JONEZY, M.J. y SECHE, J.C. (1980): *Derecho Social Europeo*, Instituto de Estudios Sociales, Madrid.
- RIFFLET, R. (1984): "Bilan et evaluation de la politique sociale communautaire (1952-1982)", en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, París, pp.13-25.
- RODRÍGUEZ, F. (1979): *Introducción en la Política Social*, Cívitas, Madrid.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1995): "La participación de las organizaciones públicas implicadas en el proceso decisorio comunitario: Administraciones nacionales, regionales y locales", en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y OTROS, *El proceso decisorio comunitario*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, pp. 11-26.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1997): "Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea", en L. MORENO (Comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, pp. 3-28.
- RODRÍGUEZ INCIARTE, M. (1985): "El Acta de Adhesión de España", en *Papeles de Economía Española*, n.º 25, pp. 28-46.
- ROJO SALGADO, A. (1996): *El modelo federalista de Integración europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*, Dykinson, Madrid.
- ROJO SALGADO, A. (1996): *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ROMUS, P. (1975): *Economie régionale européenne*, PUB, Bruxelles.

- ROSS, G. (1998): “L’ Europe sociale de Delors ou la strategie des poupées russes”, en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (Eds.), *Politiques sociales européennes*, L’Harmattan, Paris, pp. 303-339.
- ROSSETTI VALDEBERO, D. (1996): “La politique régionale européenne: strategie globale développement local”, *Revue de marché Unique Européen*, n.º 2, pp.145-180.
- RUESGA BENITO, S.M. y otros (2000): “Desequilibrios en los mercados regionales de trabajo y educación”, en F. SÁEZ (Coord.), *Formación y empleo*, Madrid, Fundación Argantaria-Visor, pp. 451-514.
- RUIZ ROMERO, J. M. (1994): El Fondo social europeo: los programas de formación de la C.E. como medio para el desarrollo local”, en C. BLASCO VIZCAÍNO (Ed.), *Política regional de la CE*, Universidad de Málaga, pp. 131-157.
- SACRISTÁN FERNÁNDEZ, C. (1994): “Medidas adoptadas por la Comunidad Europea y los Estados miembros para el fomento del empleo juvenil”, en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 3, pp. 75-77.
- SALVÁ MUT, F. (2000): *Formación e inserción laboral*, Pirámide, Madrid.
- SEARA SOTO, D. P. (1994): “La Europa Social después de Maastricht, con especial referencia a los jóvenes”, en *Boletín de Estudios y Documentación*, n.º 3, pp. 15-29.
- SEMPERE FLORES, A. y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. (2000): “La incidencia de los Fondos de la Unión Europea en el desarrollo regional”, en A. OLAYA INIESTA y J.M. CANTOS CANTOS (Coord.), *Financiación regional: la financiación de las políticas de desarrollo regional y local*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 329-345.
- SEQUEIROS TIZÓN, J. G. (1993): “Galicia en el gran mercado interior europeo”, en *Papeles de economía española*, pp. 17-24.
- SCHUMAN, R. (1990): *Pour l’Europe*, Nagel, Paris.
- SIDE (1971): *La política de empleo en la Comunidad Económica Europea*, Servicio Informativo Documental Español, Madrid.

- SMITH, M. P. (1999): “La gran transformación de Europa: El mercado Único y el modelo europeo de sociedad”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 117-139.
- SOBRINO HEREDIA, J. M. (1982): *La situación regional en las Comunidades Europeas: perspectivas para Galicia*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- TAMAMES, R. Y LÓPEZ, M. (1999): *La Unión Europea*, Alianza, Madrid.
- TAYLOR, P. (1985): *The Limits of European Integration*, Columbia University Press, Columbia, 1985.
- TAYLOR-GOUBY, P. (1997): “Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar europeo: euroesclerosis, teorías de los regímenes y la dinámica del cambio”, en L. MORENO (Comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CLIC, Madrid, pp. 67-98.
- TELO, M. (1994): “L’integration sociale en tant que réponse du modèle européen à l’interdependance globale? Les chances, les obstacles et les scénarios”, en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 15-62.
- TEZANOS, J.F. (1997): “Presentación. Una nueva política social y económica para Europa”, en A.
- TITMUSS, R. (1981): *Política social*, Barcelona, Ariel.
- TOFFANIN, E. (1991): “La vocation principale du FSE: la lutte contre le chômage de longue durée et l’insertion professionnelle des jeunes”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 24-33.
- VAN VUCHT, L. (1993): “Social policy and European integration”, en L. MORENO (Ed.), *Social Exchange and Welfare Development*, CISC, Madrid, pp. 23-36.
- VANDAMME, J. (1984): “De la politique sociale européenne à l’espace économique et social européen”, en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp. 5-11.

- VANDAMME, F. (1984): “Le Fonds social européen révisé et la lutte contre le chômage dans la Communauté européenne”, en *Revue internationale du travail*, vol. 133, n.º 2, marzo-abril, pp. 183-198.
- VANDERSANDEN, G. (1997): “Introduction”, en G. VANDERSANDEN (Dtor.), *L’Europe et les regions*, Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 11-16.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1998): “Desarrollo local y dinámica regional, las enseñanzas de las experiencias españolas”, en J.M. MELLA MÁRQUEZ (Coord.), *Economía y Política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid, pp. 60-73.
- VELASCO BARROETABEÑA, R. (1987): “Las regiones y la Comunidad Europea: Aspectos económicos”, en C. DEL ARENAL MOYUA (Ed.), *Las regiones y Europa*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 69-90.
- VELOSO CERMEÑO, F. (1990): “O Fondo Social Europeo: incidencia en Galicia”, en *La Europa de los Doce*, n.º 3, octubre, pp. 27-36
- VENCE, X. (1998): “Riqueza desde la diversidad: disparidades regionales y cohesión en la Unión Europea”, en X. VENCE y X. L. OUTES (Eds.), *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar*, Síntesis, Madrid, pp. 45-74.
- VILA, L.(1998): “Política social europea”, en M. C. ALEMÁN y J. GARCÉS (Coord.), *Política Social*, McGraw-Hill, Madrid, pp. 103-133.
- VILARIÑO PINTOS, E. (1996): *La construcción de la Unión Europea*, Arco Libros, Madrid.
- VILAS NOGUEIRA, X. (1975): *O Estatuto Galego*, Edicions do Rueiro, La Coruña.
- VILLAVERDE, J. (1999): *Diferencias regionales en España y Unión Monetaria Europea*, Pirámide, Madrid.
- VOGEL, J. (1994): “Déclin du modèle social européen?”, en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 195-209.
- VOGEL-POLSKY, E. (1984): “Les besoins sociaux nouveaux analyse a partir de la situation des groupes cibles le cas des femmes”, en J. VANDAMME (Dtor.), *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, pp. 55-68.

- WINNES, M. (1994): “La politique sociale communautaire à l’égard des théories de l’intégration” en M. TELÒ, *Quelle Union sociale européenne?*, Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 151-170.
- XUNTA DE GALICIA (1994): *A poboación de Galicia, A crise demográfica e o seu impacto territorial*, Xunta de Galicia, Santiago.
- XUNTA DE GALICIA (1993): *Movements migratorios de Galicia. Series estatísticas 1962-1991*, Xunta de Galicia, Santiago.
- XUNTA DE GALICIA (1999): *Memoria 98. Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*, Xunta de Galicia, Santiago.
- XUNTA DE GALICIA (2000): *Galicia 2001*, Xunta de Galicia, Santiago.
- XUNTA DE GALICIA (2001): *Plan Galego de Formación Profesional*, Xunta de Galicia, Santiago.
- ZILLER, J. (1995): “Les relations entre l’union européenne et les administrations nationales”, en Y. MÉNY, P. MULLER y J.L. QUERMONNE (Dirs.), *Politiques Publiques en Europe*, L’Harmattan, Paris, pp. 119-124.







Año	Organismos gestores	Tipo de acción	Grupo de personas	Punto orientaciones	IMPORTE ACORDADO pts.	IMPORTE FINAL PAGADO pts.	Nº beneficiarios
87	INEM	CAS	JM25	23	298.965.005	160.803.274	964
87	INEM	CAS		33	159.700.683	159.700.682	957
87	INEM	CAS	JM25	23	311.683.732	273.462.159	4.765
87	INEM	CAS	JM25	23	10.789.273	10.789.273	188
87	INEM	CAS	JM25	24	9.152.000	1.711.111	6
87	INEM	CAS		34	33.373.000	708.739	3
87	INEM	CAS		33	144.335.000	122.842.833	363
87	INEM	CAS	JM25	48	26.026.000	7.388.222	26
87	INEM	CAS		48	20.992.171	15.985.781	56
87	INEM	CAS		46	6.325.000	4.735.961	17
87	INEM	CAS	JM25	46	1.201.475	1.201.475	3
87	INEM	CAS	JM25	23	31.350.000	18.792.060	68
87	INEM	CAS		33	40.612.688	25.097.796	90
87	INEM	CAS	JM25	23	28.600.000	24.828.571	90
87	INEM	CAS		33	16.340.060	7.946.512	28
87	INEM	CAS	JM25	23	87.931.992	39.904.149	292
87	INEM	CAS		33	61.024.500	4.933.181	54
87	INEM	CAS		34	7.595.500	1.188.565	4
87	INEM	FOP	JM25	21	64.692.555	20.520.969	596
87	INEM	FOP	JM25	22	74.902.927	74.902.927	1.878
87	INEM	FOP	JM25	22	32.174.151	32.174.151	188
87	INEM	FOP	JM25	22	19.710.987	19.710.987	187
87	INEM	FOP	JM25	22	20.666.403	20.666.403	189
87	INEM	FOP	JM25	21	9.021.791	150.471	1
87	INEM	FOP	JM25	21	18.812.888	4.406.679	23
87	INEM	FOP	JM25	22	19.127.979	18.936.483	105
87	INEM	FOP	JM25	22	41.615.514	1.861.495	10
87	INEM	FOP	JM25	22	43.638.229	41.292.406	287
87	INEM	FOP	JM25	22	87.792.728	87.792.728	622
87	INEM	FOP	JM25	22	228.895.158	228.895.158	1.809
87	INEM	FOP	JM25	22	470.818.457	470.818.457	3.825
87	INEM	FOP	JM25	22	62.081.250	14.410.000	262
87	INEM	FOP		31	8.101.398	8.101.398	42
87	INEM	FOP		31	117.132.795	117.132.795	660
87	INEM	FOP		31	238.403.475	238.403.475	1.320
87	INEM	FOP		46	25.117.857	25.117.857	141
87	INEM	FOP	JM25	22	110.741.372	110.741.372	1.136
87	INEM	FOP		31	36.554.705	36.554.705	248
87	INEM	FOP	JM25	43	2.652.936	1.806.915	32
87	INEM	FOP	JM25	43	4.960.240	4.960.240	96
87	INEM	FOP		43	69.684.403	45.695.535	805
87	INEM	FOP		43	129.616.582	129.616.582	2.511
87	INEM	FOP		32	24.327.000	21.218.992	632
87	EOI (MINER)	FOP	JM25	22	1.977.960	1.970.869	36
87	DGCSL	FOP	JM25	22	1.773.406	919.081	29
87	DGCSL	FOP		31	2.379.762	1.962.334	37
87	DGCSL	FOP		32	2.643.432	243.218	6
87	DGCSL	FOP		491	5.205.200	0	0
87	INEM	FOP	JM25	22	73.888.815	46.315.734	1.136
87	INEM	FOP	JM25	24	223.375.812	202.656.196	533
87	UAFSE	FOP		5	9.574.714	8.388.600	8
87	INEM	FOP		42	228.732	222.068	2
87	UAFSE	FOP		5	6.927.142	6.537.142	13
87	INEM	FOP		42	228.732	225.375	2
87	XUNTA	CAS	JM25	33	572.000.000	49.192.000	172
87	XUNTA	CAS	JM25	45	190.676.200	22.860.200	120
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.931.880	262.429	1
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.887.880	611.310	3
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.969.930	1.065.176	5
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.887.880	547.567	3
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.403.490	480.497	3
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.177.970	1.072.210	9
87	XUNTA	FOP	JM25	48	2.054.278	923.276	4
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.149.920	562.360	5
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.070.300	0	0
87	XUNTA	FOP	JM25	48	2.049.030	978.796	5
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.064.890	0	0
87	XUNTA	FOP	JM25	48	1.706.375	0	0
87	XUNTA	FOP	JM25	48	2.715.218	1.868.967	7
87	XUNTA	FOP	JM25	48	3.320.900	2.050.229	25
87	XUNTA	FOP	JM25	48	3.168.746	1.440.496	8
87	XUNTA	FOP	JM25	48	4.302.630	1.934.215	15
87	XUNTA	FOP	JM25	22	9.328.000	9.087.241	390
87	SEA	CAS	JM25	23	2.860.000	1.016.388	4
87	SEA	CAS		34	2.860.000	0	0
87	MAPA	FOP	JM25	21	3.391.080	3.353.418	10
87	CRE	FOP	JM25	22	2.349.188	1.772.943	30
					<b>4.401.771.351</b>	<b>3.028.429.859</b>	<b>28.200</b>

Año	Organismos gestores	Tipo de acción	Grupo de personas	Punto orientaciones	IMPORTE ACORDADO pts.	IMPORTE FINAL PAGADO pts.	Nº beneficiarios
88	INEM	CAS	JM25	23	88.841.923	88.841.923	2.296
88	INEM	CAS	JM25	23	7.875.364	7.875.364	203
88	INEM	CAS	JM25	23	62.539.957	0	0
88	INEM	CAS	JM25	23	11.715.474	0	0
88	INEM	CAS	JM25	23	9.601.583	8.972.890	28
88	INEM	CAS	JM25	32	25.730.430	6.566.702	24
88	INEM	CAS	JM25	48	25.950.225	6.686.309	22
88	INEM	CAS		48	18.160.383	18.160.383	58
88	INEM	CAS	JM25	46	15.271.154	6.820.000	24
88	INEM	CAS		46	4.214.466	2.005.556	7
88	INEM	CAS	JM25	23	28.922.640	28.914.388	104
88	INEM	CAS		32	31.479.586	30.507.859	110
88	DGCSL	CAS	JM25	23	24.526.398	24.369.543	88
88	DGCSL	CAS		32	16.161.742	25.407.632	91
88	INEM	FOP	JM25	21	23.347.401	1.616.859	7
88	INEM	FOP	JM25	21	30.977.408	3.553.500	18
88	INEM	FOP	JM25	21	7.854.687	7.854.687	52
88	INEM	FOP	JM25	21	21.400.310	21.400.310	163
88	INEM	FOP	JM25	22	6.669.429	6.669.429	52
88	INEM	FOP	JM25	22	18.493.523	18.493.523	164
88	INEM	FOP	JM25	22	38.863.503	38.863.503	220
88	INEM	FOP	JM25	22	126.071.164	102.168.941	470
88	INEM	FOP	JM25	22	236.839.094	181.063.826	922
88	INEM	FOP	JM25	22	230.104.140	230.104.140	1.264
88	INEM	FOP	JM25	22	61.876.309	48.189.665	341
88	INEM	FOP	JM25	22	150.232.730	150.232.730	1.234
88	INEM	FOP	JM25	24	473.647.209	473.647.209	1.438
88	INEM	FOP	JM25	22	78.065.534	78.065.534	1.364
88	INEM	FOP		31	98.045.322	59.572.476	1.216
88	INEM	FOP		43	45.654.318	4.145.528	51
88	INEM	FOP		43	166.498.907	116.899.245	1.577
88	INEM	FOP	JM25	45	76.606.440	63.652.080	318
88	INEM	FOP		45	146.131.876	146.131.876	595
88	INEM	FOP		45	36.553.650	36.553.650	180
88	INEM	FOP	JM25	45	67.793.372	55.808.748	443
88	INEM	FOP		45	96.250.971	96.250.971	508
88	INEM	FOP	JM25	46	20.414.254	18.175.499	103
88	INEM	FOP	JM25	46	27.299.474	25.666.143	162
88	INEM	FOP		46	17.493.510	17.065.298	69
88	INEM	FOP		46	21.151.433	19.413.158	85
88	INEM	FOP		49	30.872.966	30.872.966	80
88	INEM	FOP		31	348.658	348.658	12
88	INEM	FOP	JM25	22	4.505.761	3.264.050	47
88	INEM	FOP	JM25	45	3.961.203	2.058.710	20
88	INEM	FOP		45	1.992.962	1.871.120	17
88	INEM	FOP		31	836.778	836.778	12
88	INEM	FOP		31	702.158	702.158	6
88	INEM	FOP	JM25	22	1.973.543	1.586.304	10
88	INEM	FOP		49	1.895.314	1.895.314	6
88	EOI (MINER)	FOP	JM25	22	1.713.827	698.183	13
88	XUNTA	CAS	JM25	23	326.972.845	326.972.845	1.060
88	XUNTA	CAS		32	47.699.937	41.945.446	95
88	XUNTA	FOP		33	9.599.832	9.599.832	176
88	XUNTA	FOP	JM25	22	27.302.972	26.669.104	328
88	XUNTA	FOP	JM25	48	1.986.175	1.516.394	12
88	XUNTA	FOP	JM25	48	840.306	643.940	6
88	XUNTA	FOP	JM25	48	900.535	804.474	7
88	XUNTA	FOP	JM25	48	895.983	533.225	5
88	XUNTA	FOP	JM25	48	2.090.167	1.369.852	10
88	XUNTA	FOP	JM25	48	967.526	639.100	5
88	XUNTA	FOP	JM25	48	991.127	638.000	5
88	MAPA	CAS	JM25	23	429.176	153.723	1
88	MAPA	CAS		32	225.395	135.710	0
88	SEA	CAS	JM25	23	1.557.013	613.756	2
88	SEA	CAS		32	817.713	187.568	1
88	MINER	FOP		5	8.183.214	6.906.736	11
88	MAPA	FOP	JM25	22	5.692.308	1.731.284	27
88	MAPA	FOP	JM25	21	32.557.878	16.813.702	44
88	MAPA	FOP	JM25	21	19.072.194	12.321.686	36
88	SEA	FOP		46	517.661	471.902	5
88	SEA	FOP		31	517.661	275.000	3
88	ISM	FOP		5	4.257.982	3.506.808	3
88	CRE	FOP	JM25	22	2.655.624	2.350.002	43
88	CRE	FOP		48	817.808	817.808	8
					<b>3.241.679.495</b>	<b>2.778.139.213</b>	<b>18.192</b>

Año	Organismos gestores	Tipo de acción	Grupo de personas	Punto orientaciones	IMPORTE ACORDADO pts.	IMPORTE FINAL PAGADO pts.	Nº beneficiarios
89	INEM	CAS	JM25	23	154.505.015	78.114.142	414
89	INEM	CAS		32	161.262.724	126.985.328	674
89	INEM	CAS	JM25	23	242.161.929	242.161.929	713
89	INEM	CAS	JM25	23	3.819.588	3.819.588	13
89	INEM	CAS		32	10.435.063	10.159.754	36
89	INEM	CAS		32	67.623.429	70.282.031	245
89	INEM	CAS	JM25	48	21.162.680	6.741.353	21
89	INEM	CAS		48	17.261.321	17.261.321	52
89	INEM	CAS	JM25	46	5.517.183	966.216	3
89	INEM	CAS		46	2.110.462	778.652	3
89	INEM	CAS	JM25	23	11.883.165	10.763.441	39
89	INEM	CAS		32	16.883.697	15.580.779	56
89	INEM	CAS	JM25	23	21.644.336	18.930.978	68
89	DGCSL	CAS		32	11.724.790	8.112.500	29
89	INEM	CAS	JM25	23	37.744.982	37.744.982	1.772
89	INEM	CAS	JM25	23	3.335.755	3.335.755	155
89	INEM	FOP	JM25	21	45.484.982	25.639.242	113
89	INEM	FOP	JM25	21	7.782.775	7.782.775	43
89	INEM	FOP	JM25	21	20.620.652	0	0
89	INEM	FOP	JM25	22	6.795.817	6.795.817	43
89	INEM	FOP	JM25	22	18.393.570	18.393.570	137
89	INEM	FOP	JM25	22	18.691.472	18.691.472	92
89	INEM	FOP	JM25	22	96.394.640	87.991.764	326
89	INEM	FOP	JM25	22	227.544.659	179.470.558	681
89	INEM	FOP	JM25	22	173.916.802	153.542.156	666
89	INEM	FOP	JM25	22	311.000.538	311.000.538	17.589
89	INEM	FOP	JM25	22	24.655.837	24.655.837	127
89	INEM	FOP	JM25	22	64.553.643	62.268.241	363
89	INEM	FOP	JM25	22	225.651.461	292.397.863	679
89	INEM	FOP		31	20.424.742	18.096.318	174
89	INEM	FOP		31	95.534.834	73.258.797	830
89	INEM	FOP		43	11.828.739	11.828.739	120
89	INEM	FOP		43	99.476.540	99.476.540	1.232
89	INEM	FOP		45	82.758.183	82.758.183	267
89	INEM	FOP		45	162.824.049	162.824.049	570
89	INEM	FOP		45	239.806.842	239.806.842	937
89	INEM	FOP	JM25	45	96.238.641	69.231.435	312
89	INEM	FOP	JM25	45	159.223.116	159.223.116	820
89	INEM	FOP	JM25	45	23.878.381	23.878.381	127
89	INEM	FOP	JM25	45	78.303.870	77.898.704	471
89	INEM	FOP		45	42.292.315	42.292.315	167
89	INEM	FOP		45	111.392.238	111.392.238	489
89	INEM	FOP		46	21.158.748	21.158.748	75
89	INEM	FOP		46	24.798.017	24.798.017	98
89	INEM	FOP	JM25	46	19.601.141	2.029.517	9
89	INEM	FOP	JM25	46	25.945.409	3.228.227	16
89	INEM	FOP		49	46.804.334	24.403.003	93
89	INEM	FOP	JM25	45	7.021.397	6.213.852	82
89	INEM	FOP		45	2.034.679	2.034.679	19
89	INEM	FOP		31	1.068.738	1.068.738	12
89	INEM	FOP	JM25	22	1.956.834	1.564.075	9
89	INEM	FOP		31	891.318	891.318	6
89	INEM	FOP		49	1.970.458	1.970.458	6
89	INEM	FOP	JM25	45	223.105.677	223.105.677	401
89	INEM	FOP		5	15.874.127	4.762.238	4
89	DGPA (MAPA)	CAS	JM25	23	411.299	268.746	1
89	DGPA (MAPA)	CAS		32	227.257	227.257	1
89	SEA	CAS		32	278.408	278.405	2
89	SEA	CAS	JM25	23	1.007.746	998.758	6
89	SEA	FOP		31	6.448.634	6.448.634	62
89	DGICA	FOP	JM25	21	19.027.007	19.027.007	72
89	DGICA	FOP	JM25	22	11.144.205	11.134.709	41
89	DGICA	FOP		45	3.356.290	0	0
89	XUNTA	FOP		46	3.064.492	3.064.492	22
89	XUNTA	FOP	JM25	22	11.491.020	9.035.296	90
89	XUNTA	FOP	JM25	22	8.864.681	6.666.372	61
89	XUNTA	FOP	JM25	48	15.801.658	8.733.806	46
89	UNIV-S	FOP	JM25	22	2.032.021	2.032.021	15
89	UNIV-S	FOP		45	1.533.696	1.533.696	8
89	UNIV-S	FOP	JM25	22	3.054.867	3.054.867	15
89	UNIV-S	FOP	JM25	22	2.812.360	2.812.360	15
89	UNIV-S	FOP		45	1.553.932	1.542.932	8
89	UNIV-S	FOP		42	4.572.241	4.572.241	10
89	UNIV-S	FOP		42	5.722.716	5.722.716	19
89	FEAvRM	FOP		45	517.895	0	0
89	FEAvRM	FOP		31	467.750	0	0
89	FEAvRM	FOP	JM25	22	4.834.501	4.834.501	13
89	XUNTA	CAS	JM25	23	161.878.451	161.704.400	797
89	XUNTA	CAS		32	7.110.993	7.110.993	43
89	XUNTA	CAS	JM25	23	97.102.435	93.719.643	297
89	XUNTA	CAS		32	26.826.319	26.826.319	85
					<b>4.047.919.208</b>	<b>3.710.912.957</b>	<b>34.232</b>
					<b>11.691.370.054</b>	<b>9.517.482.029</b>	<b>80.624</b>

**Glosario:**

CAS	Contratación de Apoyo Salarial
JM25	Jovenes Menores de 25 años
FOP	Formación y Orientación Profesional
EOI (MINER)	Escuela de Organización Industrial (MINER)
DGCSL	Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales (Ministerio de Trabajo y Seguridad S
UAFSE	Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
XUNTA	Xunta de Galicia
SEA	Servicio de Extensión Agraria (MAPA)
MAPA	Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación
CRE	Cruz Roja Española
MINER	Ministerio de Industria y Energía
ISM	Instituto Social de la Marina (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
DGPA (MAPA)	Dirección General de Producción Agraria (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación)
DGICA (MAPA)	Dirección General de Investigación y Capacitación Agraria (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alir
UNIV-S	Universidad de Santiago
FEAyRM	Fed. Empresarial Aserr. y Rem. de Madera

**PUNTOS DE LAS ORIENTACIONES PARA LOS AÑOS 1987-89**

**Punto SIGNIFICADO RESUMIDO**

- 5 Acciones de innovación
- 21 Formación Profesional < 18 años
- 22 Formación Profesional personas con cualificaciones insuficientes o inadaptadas
- 23 Acciones de contratación
- 24 Formación Profesional en el contexto de un desarrollo local.
- 31 (87) Formación Profesional parados de larga duración.
  - 31 Formación Profesional PYMES (continua)
- 32 (87) Formación Profesional PYMES (continua)
  - 32 Acciones de contratación parados de larga duración.
- 33 (87) Acciones de contratación parados de larga duración.
- 33 (88) Formación Profesional en el contexto de un desarrollo local.
- 34 (87) Formación Profesional en el contexto de un desarrollo local.
  - 42 Acciones varios Estados miembros
  - 43 Formación Profesional en empresas en reestructuración (continua).
- 45 (87) Acciones de contratación
  - 45 Formación Profesional parados de larga duración.
  - 46 Acciones a favor de las mujeres.
  - 48 Acciones a favor minusválidos
  - 49 Formación Profesional para formadores o agentes de desarrollo (continua).

Anexo II. FSE Galicia 1990-93

Año	Objetivo	Organismo o responsable	Tipo de acción	Tipo de medidas	Grupo de personas	IMPORTE SOLICITADO pts.	IMPORTE FINAL PAGADO Pts.	Nº beneficiarios
90	1	XUNTA	FCE	1	Empleados	83.909.280	31.187.520	168
90	1	XUNTA	FCE	2	Empleados	52.536.120	18.564.000	100
90	1	XUNTA	FCE	3	Empleados	50.494.080	32.486.999	175
90	1	XUNTA	FCE	4	DLG+25	51.324.468	19.453.628	94
90	1	XUNTA	AT	0	0	5.230.817	3.536.000	0
90	3	XUNTA	FPLD	1	PLD+25	71.329.985	65.252.459	204
90	3	XUNTA	FPLD	2	PLD+25	105.555.450	72.289.490	226
90	3	US	FPLD	3	PLD+25	20.791.225	119.994.469	375
90	3	XUNTA	CEE	4	DLD+25	58.112.543	52.731.752	147
90	3	XUNTA	ITI	5	DLD+25	31.525.000	0	0
90	4	XUNTA	FJ-25	1	J-25	135.402.462	92.582.879	320
90	4	XUNTA	FJ-25	2	J-25	225.670.770	162.598.683	562
90	4	US	FJ-25	3	J-25	18.227.255	0	0
90	4	XUNTA	ITI	4	JD-25	110.844.295	110.844.294	309
90	4	XUNTA	CEE	5	J-25	15.275.000	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>Total</b>				<b>1.036.228.750</b>	<b>781.522.172</b>	<b>2.680</b>
91	1	XUNTA	FCE	1	Empleados	94.676.400	85.505.088	461
91	1	XUNTA	FCE	2	Empleados	58.662.240	51.753.265	279
91	1	XUNTA	FCE	3	Empleados	55.692.000	48.291.152	260
91	1	XUNTA	FCE	4	DLG+25	51.738.375	84.968.125	411
91	1	XUNTA	AT	0	0	15.384.618	11.050.000	0
91	3	XUNTA	FPLD	1	PLD+25	79.966.250	64.037.414	200
91	3	XUNTA	FPLD	2	PLD+25	141.380.330	130.235.949	407
91	3	XUNTA	CEE	4	DLD+25	66.721.808	72.645.460	203
91	3	XUNTA	ITI	5	DLD+25	34.125.000	0	0
91	4	XUNTA	FJ-25	1	J-25	157.390.896	130.212.614	450
91	4	XUNTA	FJ-25	2	J-25	263.571.887	187.728.972	649
91	4	XUNTA	ITI	4	JD-25	124.834.351	214.678.740	598
91	4	XUNTA	CEE	5	J-25	17.225.000	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>Total</b>				<b>1.161.369.155</b>	<b>1.081.106.779</b>	<b>3.917</b>
92	1	XUNTA	FCE	1	Empleados	106.371.720	115.207.299	621
92	1	XUNTA	FCE	2	Empleados	65.716.560	70.252.769	378
92	1	XUNTA	FCE	3	Empleados	61.632.480	58.960.850	318
92	1	XUNTA	FCE	4	DLG+25	0	0	0
92	1	XUNTA	AT	0	0	15.384.618	11.351.770	0
92	3	XUNTA	FPLD	1	PLD+25	89.242.335	96.709.917	302
92	3	XUNTA	FPLD	2	PLD+25	158.333.175	111.736.572	349
92	3	XUNTA	CEE	4	DLD+25	75.331.074	76.306.441	213
92	3	XUNTA	ITI	5	DLD+25	38.025.000	0	0
92	4	XUNTA	FJ-25	1	J-25	175.328.829	206.666.268	714
92	4	XUNTA	FJ-25	2	J-25	295.107.930	319.801.675	1.105
92	4	XUNTA	ITI	4	JD-25	140.259.285	151.058.253	421
92	4	XUNTA	CEE	5	J-25	19.175.000	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>Total</b>				<b>1.239.908.006</b>	<b>1.218.051.814</b>	<b>4.422</b>

Anexo II. FSE Galicia 1990-93

<b>Año</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Organismo responsable</b>	<b>Tipo de acción</b>	<b>Tipo de medidas</b>	<b>Grupo de personas</b>	<b>IMPORTE SOLICITADO pts.</b>	<b>IMPORTE FINAL PAGADO Pts.</b>	<b>Nº beneficiarios</b>
93	1	XUNTA	FCE	1	Empleados	118.067.040	229.015.939	1.234
93	1	XUNTA	FCE	2	Empleados	72.399.600	142.503.034	768
93	1	XUNTA	FCE	3	Empleados	67.016.040	125.649.695	677
93	1	XUNTA	FCE	4	DLG+25	0	0	0
93	1	XUNTA	AT	0	0	0	0	0
93	3	XUNTA	FPLD	1	PLD+25	98.518.420	157.068.299	491
93	3	XUNTA	FPLD	2	PLD+25	174.006.560	287.934.351	900
93	3	XUNTA	CEE	4	DLD+25	84.299.059	286.181.827	798
93	3	XUNTA	ITI	5	DLD+25	42.250.000	0	0
93	4	XUNTA	FJ-25	1	J-25	193.266.762	318.941.910	1.102
93	4	XUNTA	FJ-25	2	J-25	324.908.045	604.615.597	2.090
93	4	XUNTA	ITI	4	JD-25	155.325.500	203.546.218	567
93	4	XUNTA	CEE	5	J-25	21.125.000	0	0
93	4	XUNTA	OTRAS	6	0	0	260.434.000	0
<b>TOTAL</b>						<b>1.351.182.026</b>	<b>2.615.890.869</b>	<b>8.627</b>
<b>TOTAL GENERA</b>						<b>4.788.687.936</b>	<b>5.696.571.635</b>	<b>19.646</b>

**Glosario:**

FCE	Formación y creación de empleos
DLD+25	Desempleados larga duración mayores de 25 años.
AT	Asistencia Técnica
XUNTA	Xunta de Galicia
FPLD	Formación parados larga duración
PLD+25	Parado de larga duración mayores de 25 años.
CEE	Contratación de empleo estable
ITI	Instalación trabajadores independientes
US	Universidad de Santiago de Compostela
FJ-25	Formación jóvenes menores de 25 años
J-25	Jóvenes menores de 25 años
JD-25	Jóvenes desempleados menores de 25 años



**Tipos de medidas por objetivo:**

<b>OBJETIVO</b>	<b>Medidas</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
1	1 Fpy	Formación: Formación PYMES...
1	2 FGA	Formación: Formación Gestión Agraria
1	3 FA	Formación: Formación de activos
1	4 CIS	Contratos de interés social: Creación de empleos suplementarios mayores e 25 años en actividades de interés social.
1	5 AT	Asistencia Técnica
3	1 FPLD	Formación parados de larga duración
3	2 FPLD	Formación parados de larga duración
3	3 FPLD	Formación parados de larga duración
3	4 CEE	Contratación empleos estables
4	5 ITI	Instalación de trabajadores independientes
4	1 FPOJ	FPO Jóvenes
4	2 FPOJ	FPO Jóvenes
4	3 FPOJ	FPO Jóvenes
4	4 FPOJ	Contratación empleos estables
4	5 AITI	Ayudas a la instalación de trabajadores independientes

Anexo II. FSE Galicia Pluriregional 1990-93

<b>Año</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Organismo Responsable</b>	<b>Tipo de acción</b>	<b>Eje</b>	<b>% del FSE sobre el coste total</b>	<b>IMPORTE FINAL PAGADO A GALICIA EN PTAS.</b>
<b>1990-93</b>	1		FCE	6.1	65%	4.017.000.000
<b>1990-93</b>	1		FCE	6.2	65%	2.015.000.000
<b>1990-93</b>	1		FCE	6.3	65%	713.700.000
<b>1990-93</b>	1		FCE	6.4	65%	78.000.000
<b>1990-93</b>	3		FPLD	1	65%	923.000.000
<b>1990-93</b>	3		FPLD	2	65%	1.560.000.000
<b>1990-93</b>	3		ITI	3	65%	1.170.000.000
<b>1990-93</b>	3		FPLD	c-1	65%	951.600.000
<b>1990-93</b>	3		FPLD	c-2	65%	205.400.000
<b>1990-93</b>	3		FPLD	c-3	65%	67.600.000
<b>1990-93</b>	3		CEE	accione	65%	63.700.000
<b>1990-93</b>	4		FJ-25	1	65%	1.647.100.000
<b>1990-93</b>	4		FJ-25	2	65%	2.856.100.000
<b>1990-93</b>	4		ITI	3	65%	1.627.600.000
<b>1990-93</b>	4		FJ-25	c-1	65%	249.600.000
<b>1990-93</b>	4		FJ-25	c-2	65%	52.000.000
<b>1990-93</b>	4		FJ-25	c-3	65%	15.600.000
<b>1990-93</b>	4		CEE	accione	65%	65.000.000
<b>NERAL (P.O. REGIOTAL PLURIREGIONAL</b>						<b>18.278.000.000</b>

## Anexo II. FSE Galicia 1990-93

### **Glosario:**

FCE	Formación y creación de empleos
DLD+25	Desempleados larga duración mayores de 25 años.
AT	Asistencia Técnica
XUNTA	Xunta de Galicia
FPLD	Formación parados larga duración
PLD+25	Parado de larga duración mayores de 25 años.
CEE	Contratación de empleo estable
ITI	Instalación trabajadores independientes
US	Universidad de Santiago de Compostela
FJ-25	Formación jóvenes menores de 25 años
J-25	Jóvenes menores de 25 años
JD-25	Jóvenes desempleados menores de 25 años

<b>OBJETIVO</b>	<b>Ejes</b>	<b>Medidas</b>	<b>Acción</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
1		6.1		Acciones ligadas a los ejes de desarrollo
1		6.2		Acciones multiaxiales
1		6.3		Acciones contempladas en el art. 1, apartados 5 y 6 del Reg. 4255/88
1		6.4		Acciones contempladas en el art. 1, apartados 2 del Reg. 4255/88
3		1		Formación ligada a los ejes prioritarios de desarrollo regional
3		2		Formación profesional de base, especialización y reciclaje
3		3		Ayuda a la contratación y a la instalación de trabajadores autónomos
3		c-1		Medidas a favor de mujeres
3		c-2		Medidas a favor de minusválidos
3		c-3		Medidas a favor de migrantes
3	art. 1.2			Acciones contempladas en el artículo 1, apartado 2, del Reg. 4255/88.
4		1		Formación ligada a los ejes prioritarios de desarrollo regional
4		2		Formación profesional de base, especialización y reciclaje
4		3		Ayuda a la contratación y a la instalación de trabajadores autónomos
4		c-1		Medidas a favor de mujeres
4		c-2		Medidas a favor de minusválidos
4		c-3		Medidas a favor de migrantes
4	art. 1.2			Acciones contempladas en el artículo 1, apartado 2, del Reg. 4255/88.

Anexo III. FSE Galicia 1994-99

Año	Organismo Responsable	Tipo de acción	Tipo de medidas	Grupo de personas	% FSE sobre coste total	IMPORTE FINAL PAGADO pts.	Nº beneficiarios
94	XUNTA	AE	C1	PLD+25	75%	22.427.387	435
94	XUNTA	FPO	F4	PLD-25	75%	83.659.295	2.300
94	XUNTA	AE	C2	J-25	75%	17.392.684	244
94	XUNTA	FPO	F5	M+25	75%	83.801.172	2.303
94	XUNTA	FPO	F7		75%	0	
94	XUNTA	FO	F3	Empleados	75%	11.390.637	1.450
94	XUNTA	AT	O1		75%	0	
94	XUNTA	FI	F2		75%	9.714.713	297
94	XUNTA	FPE	F1	J-25	75%	549.934.903	8.266
94	XUNTA	FP	F6		75%	0	
94	XUNTA	OYA	O2		75%	0	
						<b>778.320.791</b>	<b>15.295</b>
95	XUNTA	AE	C1	M+25	75%	273.887.538	1.020
95	XUNTA	FPO	F4	M+25	75%	584.228.164	4.792
95	XUNTA	AE	C2	J-25	75%	359.561.024	1.063
95	XUNTA	FPO	F5	J-25	75%	607.218.494	4.988
95	XUNTA	FPO	F7			0	
95	XUNTA	FO	F3	Empleados	75%	254.357.745	2.325
95	XUNTA	AT	O1			0	
95	XUNTA	FI	F2	J-25	75%	154.322.917	486
95	XUNTA	FPE	F1	J-25	75%	1.591.452.326	15.233
95	XUNTA	FP	F6			0	
95	XUNTA	OYA	O2			0	
						<b>3.825.028.208</b>	<b>29.907</b>
96	XUNTA	AE	C1	M+25	75%	550.601.663	1.203
96	XUNTA	FPO	F4	J-25	75%	729.571.010	4.425
96	XUNTA	AE	C2	J-25	75%	582.587.062	1.273
96	XUNTA	FPO	F5	M+25	75%	723.970.659	4.245
96	XUNTA	FPO	F7			0	0
96	XUNTA	FO	F3	Empleados	75%	283.678.460	1.545
96	XUNTA	AT	O1		75%	1.068.820	0
96	XUNTA	FI	F2		75%	239.770.885	79
96	XUNTA	FPE	F1	J-25	75%	2.502.609.905	12.549
96	XUNTA	FP	F6			0	0
96	XUNTA	OYA	O2			0	0
						<b>5.613.858.463</b>	<b>25.319</b>
97	XUNTA	AE	C1	M+25	75%	975.366.403	3.003
97	XUNTA	FPO	F4	M+25	75%	470.144.454	3.648
97	XUNTA	AE	C2	J-25	75%	342.696.261	920
97	XUNTA	FPO	F5	J-25	75%	623.214.745	4.917
97	XUNTA	FPO	F7		75%	0	0
97	XUNTA	FO	F3	Empleados	75%	61.414.949	1.050
97	XUNTA	AT	O1		75%	3.174.778	0
97	XUNTA	FI	F2	M+25	75%	382.137.508	85
97	XUNTA	FPE	F1	J-25	75%	2.070.216.055	12.257
97	XUNTA	FP	F6	E+25	75%	57.335.073	3.429
97	XUNTA	OYA	O2	J-25	75%	40.909.432	7.557
						<b>5.026.609.659</b>	<b>36.866</b>

Anexo III. FSE Galicia 1994-99

<i>Año</i>	<b>Organismo Responsable</b>	<b>Tipo de acción</b>	<b>Tipo de medidas</b>	<b>Grupo de personas</b>	<b>% FSE sobre coste total</b>	<b>IMPORTE FINAL PAGADO pts.</b>	<b>Nº beneficiarios</b>
98	XUNTA	AE	C1	M+25	75%	671.762.843	5.712
98	XUNTA	FPO	F4	M+25	75%	283.545.704	1.225
98	XUNTA	AE	C2	J-25	75%	1.393.013.541	2.953
98	XUNTA	FPO	F5	J-25	75%	91.824.440	810
98	XUNTA	FPO	F7	Mu	75%	57.781.698	705
98	XUNTA	FO	F3	Empleados	75%	7.320.651	330
98	XUNTA	AT	O1		75%	1.215.450	0
98	XUNTA	FI	F2	M+25	75%	274.544.720	138
98	XUNTA	FPE	F1	J-25	75%	2.793.143.079	18.166
98	XUNTA	FP	F6	E+25	75%	241.409.947	3.756
98	XUNTA	OYA	O2	J-25	75%	55.130.171	10.487
						<b>5.870.692.244</b>	<b>44.282</b>
99	XUNTA	FI	F2		75%	399.213.258	1.830
99	XUNTA	FPE	F1	J-25	75%	4.157.396.634	64.835
99	XUNTA	FP	F6		75%	165.000.005	12.576
99	XUNTA	OYA	O2		75%	132.000.004	74.610
99	XUNTA	FO	F3	Empleados	75%	301.733.191	5.713
99	XUNTA	AE	C1	M+25	75%	1.701.269.230	9.375
99	XUNTA	AE	C2	J-25	75%	1.701.269.230	9.168
99	XUNTA	FPO	F4		75%	357.983.139	7.680
99	XUNTA	FPO	F5		75%	357.983.139	7.680
99	XUNTA	FPO	F7		75%	33.299.995	262
99	XUNTA	AT	O1		75%	9.563.202	0
						<b>9.316.711.027</b>	<b>193.729</b>
<b>GENERAL</b>						<b>30.431.220.391</b>	<b>345.398</b>

<b>Año</b>	<b>Organismo Responsable</b>	<b>Eje</b>	<b>Tipo de medidas</b>	<b>IMPORTE PAGADO ECUS</b>	<b>IMPORTE PAGADO pts.</b>
94-99	MEC	7	I	11.141.248	1.771.631.014
94-99	MEC	8	ME	0	0
94-99	MEC	3	ES	0	0
94-99	VM	1	IPPLD	153.912	24.474.392
94-99	VM	2	IPMJ	152.770	24.292.796
94-99	VM	3	ES	2.678.496	425.922.355
94-99	VM	6	AE	4.015.681	638.555.483
94-99	VOL	1	IPPLD	1.061.667	168.821.499
94-99	VOL	2	IPMJ	1.104.102	175.569.321
94-99	VOL	3	ES	511.545	81.343.579
94-99	VOL	4	IO	451.851	71.851.308
94-99	VOL	6	AE	35.291.024	5.611.819.486
94-99	VOL	7	I	445.018	70.764.755
94-99	VOL	9	FO	1.205.185	191.643.084
94-99	FORCEM	M	MP	33.337.500	5.301.178.910
94-99	INEM	M	MP	289.986.233	46.112.303.035
94-99	VO	1	IPPLD	0	0
94-99	VO	2	IPMJ	0	0
94-99	VO	4	IO	0	0
94-99	VO	6	AE	1.947.426	309.670.900
94-99	VO	7	I	1.038.441	165.128.205
94-99	VO	9	FO	240.540	38.249.586
94-99	PT	1	IPPLD	0	0
94-99	PT	2	IPMJ	0	0
94-99	PT	3	ES	0	0
94-99	PT	4	IO	0	0
94-99	PT	6	AE	0	0
94-99	PT	7	I	0	0
				<b>384.762.639</b>	<b>61.183.219.709</b>

94-99	Xunta			<b>191.372.679</b>	<b>30.431.220.391</b>
-------	-------	--	--	--------------------	-----------------------

**Glosario**

XUNTA	Xunta de Galicia
FPE	Formación profesional educacional
FI	Formación de investigadores
FO	Formación de ocupados
FD+25	Formación profesional-ocupacional para desempleados mayores de 25
FD-25	Formación profesional-ocupacional para desempleados menores de 25
AE	Ayudas al empleo
AE	Ayudas al empleo
AT	Asistencia Técnica
OYA	Orientación y asesoría
M+25	Mayores de 25 años
J-25	Jóvenes menores de 25 años
FP	Formación profesorado
E+25	Empleados mayores de 25
Mu	Mujeres
PLD+25	Parado de larga duración mayores de 25 años.
PLD-25	Parado de larga duración menor de 25 años.
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
VMYO	Varios Ministerios (Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Comercio y Turismo, OA Parques Nacionales, D.G. Ordenación de Migraciones, S.G. Pesca Marítima, ONCE, Ins. Turismo España, Escuela Of. Turismo, Paradores de Turismo)
VOL	Varios Organismos Locales (Instituto Social de la Marina, IMSERSO, DG Fomento y Eco. Social, Escuela de Org. Industrial, Instituto de la Mujer, INI, O.A. Trabajo y Prest. Penit., DG Plan. Y Des. Rural, Correos y Telégrafos, INIA-MAPA, Gerencia del Sector Naval, I. E. Oceanografía-MAPA, Agencia Ind. del Estado, SEPI)
FORCEM	Formación continua de trabajadores
INEM	Instituto Nacional de Empleo
VO	Varios Organismos (Dip. Sevilla, DG Comercio, ICEX, FEMP, Organización Médica Colegial y Salv. Y Seguridad Marítima)
R	Regionales
PT	Pactos territoriales



<b>OBJETIVO</b>	<b>Ejes</b>	<b>Medidas</b>	<b>Acción</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
1	7.2	F1	FPE	Formación profesional educacional
1	6.4	F2	FI	Formación de investigadores
1	7.3	F3	FO	Formación de ocupados (formación continua)
1	7.4	F4	FPO	Formación profesional-ocupacional para desempleados
1	7.4	F5	FPO	Formación profesional-ocupacional para desempleados
1	7.2	F6	FP	Formación profesorado
1	7.4	F7	FPO	Formación profesional-ocupacional
1	7.4	C1	AE+25	Ayudas al empleo mayores de 25
1	7.4	C2	AE-25	Ayudas al empleo menores de 25
1	8	O1	AT	Asistencia Técnica
1	7.2	O2	OYA	Orientación y asesoría

**Ejes**

- 7.2** Educación técnico profesional
- 6.4** Apoyo a actividades de I+D
- 7.3** Formación continua
- 7.4** Inserción/reinserción
- 8** Asistencia técnica

<b>OBJETIVO</b>	<b>POL</b>		<b>SIGNIFICADO</b>
1	1	IPPLD	Inserción profesional parados larga duración
1	2	IPMJ	Inserción profesional mujeres jóvenes
1	3	ES	Personas amenazadas por la exclusión social
1	4	IO	Promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres
1	5	AT	Adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y de producción
1	6	AE	Apoyo al incremento del empleo y la estabilidad
1	7	I	Ampliación al potencial humano en investigación, ciencias
1	8	ME	Mejora de la educación y sistemas de formación
1	9	FO	Contribución al desarrollo a través de la formación de oficiales
1	M	MP	Múltiples políticas

<b>OBJETIVO</b>	<b>Ejes</b>	<b>Medidas</b>	<b>Acción</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
1	7.2	F1	FPE	Formación profesional educacional
1	6.4	F2	FI	Formación de investigadores
1	7.3	F3	FO	Formación de ocupados (formación continua)
1	7.4	F4	FPO	Formación profesional-ocupacional para desempleados
1	7.4	F5	FPO	Formación profesional-ocupacional para desempleados
1	7.2	F6	FP	Formación profesorado
1	7.4	F7	FPO	Formación profesional-ocupacional
1	7.4	C1	AE+25	Ayudas al empleo mayores de 25
1	7.4	C2	AE-25	Ayudas al empleo menores de 25
1	8	O1	AT	Asistencia Técnica
1	7.2	O2	OYA	Orientación y asesoría

**Ejes**

- 7.2** Educación técnico profesional
- 6.4** Apoyo a actividades de I+D
- 7.3** Formación continua
- 7.4** Inserción/reinserción
- 8** Asistencia técnica

<b>OBJETIVO</b>	<b>POL</b>		<b>SIGNIFICADO</b>
1	1	IPPLD	Inserción profesional parados larga duración
1	2	IPMJ	Inserción profesional mujeres jóvenes
1	3	ES	Personas amenazadas por la exclusión social
1	4	IO	Promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres
1	5	AT	Adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y de producción
1	6	AE	Apoyo al incremento del empleo y la estabilidad
1	7	I	Ampliación al potencial humano en investigación, ciencias
1	8	ME	Mejora de la educación y sistemas de formación
1	9	FO	Contribución al desarrollo a través de la formación de oficiales
1	M	MP	Múltiples políticas