



Antonio Kastrissianakis

Director de Departamento dentro de la DG V, responsable de Coordinación de Políticas e Información para el Fondo Social Europeo, desde setiembre de 1993



“Durante 35 años, el Fondo Social Europeo (FSE) ha invertido en las personas y ha contribuido de forma significativa a construir una Europa Social basada en la premisa de que todo ciudadano tiene derecho a una buena formación básica y a un trabajo garantizado.

Sus cambios recientes más significativos, tanto en contenido como en procedimientos, se produjeron en 1988, en el marco de la reforma general de la política estructural comunitaria que abarcó el período 1989-1993, y en 1993 en relación con el período 1994-1999. El año 1994, por lo tanto, es de transición: señala el final del primer período de reforma y el inicio de una nueva reforma mucho más ambiciosa.”

Inversión en las personas. Política y prioridades del Fondo Social Europeo

En la actualidad, es un hecho universalmente reconocido que invertir en capital humano, sobre todo mediante la educación y la formación, es un factor cada vez más importante para fomentar el crecimiento económico y la competitividad.

Durante 35 años, el Fondo Social Europeo (FSE) ha invertido en las personas y ha contribuido de forma significativa a construir una Europa Social basada en la premisa de que todo ciudadano tiene derecho a una buena formación básica y a un trabajo garantizado.

Durante esos años, el FSE ha experimentado cambios radicales. Sus funciones, ámbito de actuación, medios y prioridades han ido actualizándose regularmente para garantizar una máxima eficacia como instrumento de aplicación de una política europea de desarrollo de los recursos humanos.

Sus cambios recientes más significativos, tanto en contenido como en procedimientos, se produjeron en 1988, en el marco de la reforma general de la política estructural comunitaria que abarcó el período 1989-1993, y en 1993 en relación con el período 1994-1999. El año 1994, por lo tanto, es de transición: señala el final del primer período de reforma y el inicio de una nueva reforma mucho más ambiciosa.

1. La dimensión de los recursos humanos en los Fondos estructurales comunitarios: valoración global del período 1989-1993

La finalidad de los Fondos estructurales es fomentar la cohesión económica y social y, en particular, reducir las disparidades regionales.

Para responder eficazmente a un reto tan importante y ambicioso se requiere una dedicación a largo plazo y movilizar grandes recursos financieros, además de un enfoque coherente en el que la dimensión de los recursos humanos forme parte de la política global.

El apoyo comunitario a la política estructural para el período 1989-1993 se organizó en torno a cinco objetivos generales:

- desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas,
- reconversión de las regiones afectadas por el declive industrial,
- lucha contra el desempleo de larga duración,
- fomento de la inserción profesional de los jóvenes,
- adaptación de las estructuras agrarias y desarrollo de las zonas rurales,

El FSE por sí solo prestó apoyo al tercer y cuarto objetivos y, junto a los demás Fondos estructurales, contribuyó asimismo a los objetivos restantes.

Entre 1989 y 1993 se dedicaron unos 78.000 millones de ecus de los recursos comunitarios (a precios de 1994) a esta política en concepto de desarrollo de infraestructuras, inversiones productivas y recursos humanos. Unos dos tercios de los fondos fueron a parar al desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, cuya población suma 70 millones de personas, la quinta parte del total de la Unión. El esfuerzo comunitario total para el desarrollo de los recursos humanos ascendió a unos 25.000 millones de ecus.

Los resultados de las medidas aplicadas entre 1989 y 1993 deben analizarse te-

(*) Las opiniones de los artículos representan exclusivamente las posturas de los autores, que no se corresponden necesariamente con las de la Comisión Europea



niendo en cuenta que su aplicación tuvo lugar en una época de crecientes dificultades económicas y sociales.

Desarrollo de las regiones menos desarrolladas

La financiación comunitaria representó entre el 1 % y el 3,5 % del PIB de estas regiones. En el caso de Grecia, Irlanda y Portugal, supuso en torno al 10 % de la inversión total.

En líneas generales, durante el período en cuestión las regiones beneficiadas, especialmente Portugal, España e Irlanda, mejoraron su posición relativa en cuanto a PIB/hab dentro de la Unión.

Aunque el desempleo ha aumentado en casi todas las regiones, la ayuda comunitaria ha impedido un mayor deterioro, al contribuir a la creación de unos 500.000 puestos de trabajo.

El esfuerzo comunitario para desarrollo de los recursos humanos, ámbito en el que estas regiones se caracterizan por un desfase semejante al que sufren en infraestructuras y capital productivo, ha sido de unos 12.500 millones de ecus, lo que constituye en torno al 50 % de los recursos totales disponibles para todo el FSE.

Se ha dedicado un especial interés a mejorar los sistemas de educación y formación, para aumentar así la **calidad** de la oferta de formación. Al mismo tiempo, se ha invertido un gran esfuerzo en ampliar el **acceso** a las oportunidades de educación y formación. El resultado ha sido un mayor grado de escolarización de la población de 15 a 19 años y de 20 a 26 años.

La asistencia técnica ha sido el instrumento principal para superar los obstáculos al desarrollo derivados de las carencias en los mecanismos de programación, ejecución, seguimiento y evaluación. En muchos casos ha servido para modernizar el marco institucional y jurídico. Estos cambios se han traducido con frecuencia en una descentralización, una intervención creciente de los empresarios y sindicatos y un papel más intenso de la administración local. También se han creado algunas estructuras, tales como obser-

vatorios, que permiten hacer previsiones sobre el mercado de trabajo y las necesidades futuras de cualificación.

Lucha contra el desempleo de larga duración y fomento de la inserción profesional de los jóvenes

Aparte las regiones menos desarrolladas, la parte principal de la financiación comunitaria se ha dedicado a apoyar las políticas nacionales de inserción profesional de los desempleados de larga duración y de los jóvenes. Entre 1989 y 1993, unos 7,5 millones de personas se beneficiaron de actividades que contaron con 10.500 millones de ecus de los recursos comunitarios.

El enfoque aplicado consistió principalmente en ofrecer formación básica como paso previo para la cualificación superior y el acceso al trabajo, seguida de un perfeccionamiento conducente a una cualificación reconocida. Durante muchos años, la Comunidad ha prestado especial atención a los minusválidos y otros grupos que encuentran especiales dificultades para integrarse en el mercado laboral. Aproximadamente un 10 % de los fondos se ha destinado a la formación de minusválidos y un 4 % a los migrantes.

Aunque la financiación comunitaria ha sido relativamente modesta en comparación con los esfuerzos nacionales en estos ámbitos, ha contribuido de forma importante a desarrollar enfoques innovadores, sobre todo en lo que concierne a la integración de los grupos desfavorecidos. Así, se han fomentado planes que combinan la experiencia de trabajo o la formación de los desempleados con mejoras del entorno físico de una zona, o se han desarrollado cooperativas u otras empresas destinadas principalmente a la inserción de los desempleados aparte de la oferta de servicios o productos útiles.

La financiación comunitaria en este campo ha tenido efectos considerables sobre el intercambio transnacional de expertos y sobre el desarrollo de mejores prácticas en temas como las iniciativas locales de empleo, la creación de pequeñas y medianas empresas, la formación de formadores, la formación sobre tecnologías avanzadas y la maximización del potencial de creación de empleo local.

“El apoyo comunitario a la política estructural para el período 1989-1993 se organizó en torno a cinco objetivos generales:

- desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas,***
- reconversión de las regiones afectadas por el declive industrial,***
- lucha contra el desempleo de larga duración,***
- fomento de la inserción profesional de los jóvenes,***
- adaptación de las estructuras agrarias y desarrollo de las zonas rurales.”***

“Se ha dedicado un especial interés a mejorar los sistemas de educación y formación, para aumentar así la calidad de la oferta de formación. Al mismo tiempo, se ha invertido un gran esfuerzo en ampliar el acceso a las oportunidades de educación y formación.”

“Aparte las regiones menos desarrolladas, la parte principal de la financiación comunitaria se ha dedicado a apoyar las políticas nacionales de inserción profesional de los desempleados de larga duración y de los jóvenes.”



“Hay cerca de 19 millones de personas sin trabajo, más de 50 millones viven al límite o por debajo del umbral de pobreza y unos 5 millones de jóvenes carecen de cualificaciones o de destrezas básicas.”

“Los principales elementos subyacentes en la estrategia del Libro Blanco son la transición parcial del enfoque curativo al preventivo para combatir el desempleo, el abandono de las medidas de mantenimiento de rentas en favor de medidas más activas del mercado de trabajo, y una intensificación de las iniciativas locales basada en la cooperación.”

“Entre 1994 y 1999, la financiación de la política estructural por la Unión Europea aumentará de forma importante, situándose en torno a 165.000 millones de ecus a precios de 1994.”

2. Nuevos retos y prioridades: política del FSE para el período 1994-1999

Pese a los notables progresos obtenidos con la intervención de los Fondos estructurales, la Unión se enfrenta en la actualidad a grandes retos económicos debido a los niveles inaceptablemente elevados de desempleo. Hay cerca de 19 millones de personas sin trabajo, más de 50 millones viven al límite o por debajo del umbral de pobreza y unos 5 millones de jóvenes carecen de cualificaciones o de destrezas básicas.

Estas cifras representan tan sólo la punta del iceberg. Es posible que tenga la misma gravedad el problema del **subempleo** de muchos ciudadanos de la Unión, vinculado a las bajas tasas de actividad de muchos Estados miembros.

Todas estas estadísticas apuntan a la necesidad de mejorar la gestión y utilización de la principal riqueza de la Unión: sus recursos humanos.

Para rectificar la situación y responder a este problema crítico, la Comisión ha trazado una estrategia de medio plazo que se describe en el “Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo” aprobado por el Consejo en diciembre de 1993.

El Libro Blanco expone el proyecto de una nueva arquitectura de empleo en Europa, basada en dos objetivos fundamentales: la consecución de un desarrollo sostenible y de un crecimiento más intensivo en empleo.

Los principales elementos subyacentes en la estrategia del Libro Blanco son la transición parcial del enfoque curativo al preventivo para combatir el desempleo, el abandono de las medidas de mantenimiento de rentas en favor de medidas más activas del mercado de trabajo, y una intensificación de las iniciativas locales basada en la cooperación.

Para que la Unión sobreviva en un mercado mundial cada vez más competitivo, debe producirse una transformación radical del precio del trabajo, no sólo en función de las cualificaciones iniciales,

sino también de la renovación del capital humano durante toda la vida. A los jóvenes les será imposible acceder a un trabajo y a los trabajadores conservar el suyo si no se les proporcionan los cimientos adecuados de competencia y motivación en los centros de enseñanza y la oportunidad de reinvertir después su capital humano.

Esto, a su vez, exige una reestructuración importante de las estructuras de empleo, educación y formación de la Unión Europea. Para ello hacen falta no sólo las nuevas políticas radicales que se exponen en el Libro Blanco, sino también cuantiosos recursos financieros.

Tales recursos procederán principalmente de los Fondos estructurales.

Entre 1994 y 1999, la financiación de la política estructural por la Unión Europea aumentará de forma importante, situándose en torno a 165.000 millones de ecus a precios de 1994. A finales de siglo habrá una mayor concentración en las regiones menos desarrolladas; si a éstas se suman las nuevas regiones de Alemania oriental, que están experimentando grandes cambios a raíz de su incorporación a la economía de mercado, resulta un total de 90 millones de personas, la cuarta parte de la población de la Unión Europea. La mayor disponibilidad de recursos del FSE (unos 44.000 millones de ecus para 1994-1999) se aprovechará para obtener el máximo de creación y conservación de puestos de trabajo.

La reforma de julio de 1993 ha ampliado considerablemente el ámbito de actuación del FSE, incorporando a éste el desarrollo de los recursos humanos en sentido amplio y la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo. Se ha creado un nuevo objetivo para facilitar la adaptación de los trabajadores al cambio y reforzar el aspecto preventivo de la lucha contra el desempleo. También se ha ampliado el alcance del FSE a fin de incluir a las personas expuestas al desempleo de larga duración y a la exclusión del mercado de trabajo (véase el recuadro).

Se insiste en el fortalecimiento de los servicios de empleo, en la ampliación del alcance de las ayudas directas al empleo, en el aumento de diversidad y calidad de



la formación inicial y, en las regiones menos favorecidas, en el reforzamiento de los sistemas de educación, formación e investigación, ciencia y tecnología.

Además de un mayor alcance, la reforma dota al FSE de mayor flexibilidad y orientación, para que su respuesta a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo y a los retos específicos de desarrollo a que se enfrentan los Estados miembros pueda ser más eficaz.

Se han definido tres temas de acción prioritarios, teniendo en cuenta las recomendaciones del Libro Blanco:

1. Mejorar el acceso a la educación y la formación inicial y aumentar su calidad, sobre todo mediante el progresivo desarrollo de un programa para los jóvenes, "YOUTHSTART", y el impulso del potencial humano en materia de investigación, ciencia y tecnología.
2. Aumentar la competitividad y prevenir el desempleo mediante la adaptación de la mano de obra al reto que plantea el cambio, por medio de un enfoque sistemático de la formación continua.
3. Mejorar las oportunidades de empleo de las personas expuestas al desempleo de larga duración y a la exclusión, mediante el desarrollo de un conjunto de medidas que preparen el camino para la integración.

El fomento de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el mercado de trabajo forma parte integrante de los tres temas prioritarios.

La insistencia en la formación inicial y la educación es esencial por su importancia a largo plazo para fomentar la competitividad (prioridad 1). Las principales medidas irán dirigidas a apoyar el acceso garantizado a una educación y formación que lleva a una cualificación reconocida y a una experiencia de trabajo, así como el desarrollo de actividades que reduzcan el fracaso escolar e impidan el abandono de los estudios, y a establecer las bases para constituir una fuerza de trabajo móvil, adaptable, versátil y bien cualificada.

El apoyo a la reforma de los sistemas de formación inicial y educación con objeto

de incorporar los cambios producidos en el mercado de trabajo, las nuevas tecnologías y el desarrollo económico será especialmente importante en las regiones menos favorecidas. La experiencia ha demostrado que las decisiones de inversión interna están muy influidas por consideraciones sobre la calidad del mercado de trabajo y que los medios de investigación y desarrollo reunidos en pequeños grupos pueden ayudar a crear bolsas de especialización que pueden potenciar el desarrollo económico.

Para maximizar el potencial de capital humano hay que ayudar al establecimiento de sistemas de formación eficaces dentro de las empresas (prioridad 2): desarrollo de estructuras de formación dentro de la empresa, elaboración de planes de formación, desarrollo de la gestión y mecanismos para anticipar las tendencias futuras del mercado de trabajo. También deben tenerse en cuenta las especiales dificultades de las PYME para atender a sus propias necesidades de formación interna. Las técnicas y tecnologías de formación a distancia, en particular, ofrecen posibilidades de formación eficaces y flexibles para los trabajadores de este tipo de empresas. También es preciso desarrollar la calidad y adecuación de la oferta de formación; una posibilidad podría ser crear redes descentralizadas de centros de formación acreditados que ofrezcan formación continua a los trabajadores. Especialmente importantes serán los mecanismos para vigilar y supervisar las actividades y certificar las cualificaciones tanto de los formadores como de los alumnos.

En esta época de aumento del desempleo y de competencia creciente por los puestos de trabajo, los grupos más vulnerables del mercado laboral necesitan una especial ayuda para mejorar su perspectivas de empleo (prioridad 3). Hace falta un conjunto completo y coordinado de medidas que preparen el "camino" para su integración en el mundo laboral. Junto a los minusválidos y migrantes hay otros grupos, como ex-delinquentes, drogadictos, desempleados de muy larga duración, personas mayores y jóvenes sin cualificaciones, que están permanentemente en riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Se requiere un apoyo a las actividades de orientación y asesora-

"Se han definido tres temas de acción prioritarios, teniendo en cuenta las recomendaciones del Libro Blanco:

- Mejorar el acceso a la educación y la formación inicial y aumentar su calidad (...)

- Aumentar la competitividad y prevenir el desempleo (...)

- Mejorar las oportunidades de empleo de las personas expuestas al desempleo de larga duración y a la exclusión (...)"



“Se han creado dos iniciativas comunitarias en el campo de los recursos humanos destinadas a complementar las actividades principales del FSE (...)

La primera de ellas se refiere al empleo y desarrollo de los recursos humanos (...) NOW, (...)

HORIZON (...) y YOUTHSTART (...)

La segunda iniciativa, ADAPT, forma parte de las actividades dirigidas a la adaptación a las transformaciones industriales. (...)”

to, además de las de formación y colocación y otras medidas de acompañamiento adaptadas a las necesidades específicas de los interesados.

Se han creado dos iniciativas comunitarias en el campo de los recursos humanos destinadas a complementar las actividades principales del FSE y que contribuirán además a realizar los objetivos

prioritarios mencionados; ambas se caracterizan por un enfoque transnacional, innovador y “de abajo arriba”.

La primera de ellas se refiere al empleo y desarrollo de los recursos humanos. Consiste de tres capítulos: NOW, cuyo fin es fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado de trabajo; HORIZON, que aborda las causas de

Fondos estructurales comunitarios

I. Objetivos para el período 1994-1999

Objetivo nº 1	fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas
Objetivo nº 2	reconvertir las regiones o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial
Objetivo nº 3	combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral
Objetivo nº 4	facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción
Objetivo nº 5a	acelerar la adaptación de las estructuras agrarias
Objetivo nº 5b	facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales

II. Principios básicos de actuación

Concentración	... en cuestiones prioritarias y grupos destinatarios específicos, por medio de un enfoque regional
Colaboración	... con las instituciones nacionales y regionales, organismos encargados de la elaboración y ejecución de los programas
Adicionalidad	... por medio de la cofinanciación de programas y proyectos nacionales y regionales
Seguimiento	... por medio del seguimiento y evaluación de los resultados

III. Recursos disponibles

Presupuesto total de los Fondos estructurales para 1994-1999: 141.471 bn ecus, con 91.346 bn ecus para el objetivo nº 1, lo que supone una concentración del 70 % de todos los Fondos estructurales en este objetivo en 1999.



la marginación y la escasas perspectivas de empleo consiguientes de las personas que encuentran obstáculos específicos para ingresar en el mercado de trabajo, y YOUTHSTART, encaminado a favorecer el acceso al trabajo o a una forma reconocida de educación o formación de los jóvenes menores de 20 años.

La segunda iniciativa, ADAPT, forma parte de las actividades dirigidas a la adaptación a las transformaciones industriales. Tiene cuatro objetivos estrechamente relacionados entre sí: ayudar a los trabajadores, en especial a los amenazados de desempleo como resultado del cambio industrial, a adaptarse a las transformaciones cada vez más rápidas que se suceden en la organización y estructura del empleo; ayudar a las empresas a aumentar su competitividad, fomentando sobre todo la adaptación organizativa y las inversiones no físicas; evitar el desempleo mejorando la cualificación de la mano de obra y, finalmente, desarrollar nuevos trabajos y actividades.

Estos temas prioritarios han sido en gran medida incluidos por los Estados miembros en sus programas de los Fondos estructurales para el periodo 1994-1999; sin embargo, su aplicación sigue tropezando con algunos obstáculos de tipo político, institucional o de procedimiento. La experiencia del pasado indica que es necesario intervenir en tres áreas estratégicas clave:

a) Superar la falta de inversión en capital humano

Hay que desarrollar una visión más a largo plazo que se exprese en la asignación de financiación suficiente a los recursos humanos y en un mayor equilibrio entre el apoyo a los costes operativos de la formación y el esfuerzo por mejorar la calidad de los sistemas de formación, educación y empleo.

b) Fortalecimiento de los sistemas de gestión

Las carencias de los sistemas de planificación y programación impiden una ejecución eficaz de las actividades de los Fondos estructurales. En particular, hace

falta una mayor coordinación entre los departamentos y entre los órganos nacionales o regionales y los demás agentes del sector. Podría introducirse una mayor transparencia en la concesión de las ayudas y hacerse un mayor esfuerzo por garantizar que, al adoptar las decisiones sobre financiación de infraestructuras e inversiones productivas, se tengan siempre en cuenta las implicaciones en materia de empleo y cualificaciones.

Hay que mejorar el seguimiento, la evaluación y el control para que las actividades cofinanciadas ganen en calidad. La mejora de los datos y la utilización de indicadores cuantitativos ofrecerán puntos de referencia más fiables para medir los progresos realizados.

c) Ampliación de la colaboración y del papel de los agentes locales

Aparte de buscar una mayor cooperación entre departamentos, hay que hacer un esfuerzo por promover una colaboración más extensa, que incluya ONG, órganos de la comunidad, administraciones locales, interlocutores económicos y sociales y el sector privado y público, con objeto de reunir nuevos conocimientos. La experiencia ha demostrado la creciente importancia de la dimensión local y de la gestión descentralizada. El desarrollo de mecanismos de aplicación que faciliten un enfoque desde la base es especialmente adecuado para combatir la exclusión y fomentar la adaptación al cambio industrial y explotar los nuevos recursos de empleo por medio de iniciativas locales en las que gran parte de la experiencia se encuentra fuera del sector público.

Para conseguir unos resultados óptimos del FSE se requieren al mismo tiempo una mayor flexibilidad y una evaluación más a fondo. La programación, para ser eficaz en una época de intensa transformación estructural e industrial, deberá ser dinámica y no un ejercicio estático. Habrá que aplicar las enseñanzas aprendidas de la evaluación continuada a fin de poner fin a las medidas menos eficaces y garantizar una concentración de los esfuerzos en las necesidades más importantes y las mejores intervenciones.

“La experiencia del pasado indica que es necesario intervenir en tres áreas estratégicas clave (...):

Superar la falta de inversión en capital humano (...)

Fortalecimiento de los sistemas de gestión (...)

Ampliación de la colaboración y del papel de los agentes locales (...)”

Para conseguir unos resultados óptimos del FSE se requieren al mismo tiempo una mayor flexibilidad y una evaluación más a fondo.