

LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA DESIGUALDAD EN EL MERCADO LABORAL (INICIATIVA EQUAL) Y LA ECONOMÍA SOCIAL

POR

MIGUEL ÁNGEL CABRA DE LUNA* y ANA SASTRE CAMPO **

RESUMEN

En el nuevo período presupuestario de los Fondos Estructurales 2000-2006, concretamente en el marco del Reglamento por el que establecen las disposiciones generales¹, se adopta la Iniciativa EQUAL para el *desarrollo de una cooperación entre los Estados miembros que permita promover nuevos medios de lucha contra todas las formas de exclusión, de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo*.

La lucha contra la discriminación en el ámbito de la Unión Europea ha venido cobrando una creciente importancia dentro de las políticas comunitarias. Desde la igualdad de retribución entre hombres y mujeres presente en el Tratado de Roma (art. 141-119) hasta la inclusión del artículo 13 del Tratado de Amsterdam, se han sucedido numerosas directivas y acciones comunitarias que apoyan la no-discriminación de los denominados «colectivos en riesgo de exclusión».

El desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo, con base legal en el título sobre Empleo incorporado al Tratado de Amsterdam, viene considerando como objetivo dentro de las directrices comunitarias, adoptadas por primera vez en diciembre de 1997 por el Consejo, el refuerzo de las políticas de no-discriminación a través de los planes nacionales de empleo.

La Iniciativa comunitaria EQUAL responde a una estrategia integrada para el empleo y la lucha contra la discriminación, donde la Economía Social puede y debe jugar un importante papel.

* Director de Relaciones Sociales e Internacionales. Fundación ONCE. Consejero del Comité Económico y Social Europeo en representación de CEPES.

** Adjunta a la Dirección de Relaciones Sociales e Internacionales. Fundación ONCE.

¹ Reglamento 1.260/1999 CE de 21-6-1999. DOCE L de 26-6-1999.

ABSTRACT

In the new budgetary period of the Structural Funds 2000-2006, particularly in the framework of the Regulation establishing general rules², the Initiative EQUAL is adopted for the *development of a co-operation among the member countries which allows to promote new means to fight against any form of exclusion, discrimination and inequality in the labour market.*

The fight against discrimination in the scope of the European Union has acquired an increasing importance within community policies. From the establishment of equal salaries for men and women included in the Treaty of Rome (art. 141-119) to the inclusion of article 13 of the Treaty of Amsterdam, there have been numerous community guidelines and actions supporting non-discrimination of the so-called «collectives with a risk of exclusion».

The development of the European Employment Strategy, legally based on the title about Employment included in the Treaty of Amsterdam, has considered the reinforcement of non-discrimination policies through national plans of employment as an objective within the community guidelines, first adopted in December 1997 by the Council.

The Community Initiative EQUAL responds to an integrated strategy for employment and fight against discrimination where Social Economy can and must play an important role.

1. INTRODUCCIÓN

La lucha contra la discriminación y la desigualdad en el mercado de trabajo ha cobrado especial importancia desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Con la inclusión del título sobre empleo³ la Comunidad dispone de una base legal que le permite establecer una política coordinada en esta materia.

La política de empleo no es una política exclusiva de la Comunidad, pero a través de la coordinación de las políticas nacionales se abordan objetivos comunes para el establecimiento de una economía competitiva y basada en el conocimiento.

Paralelamente la cohesión social y económica ha forzado la puesta en marcha de políticas activas de lucha contra la discriminación para aquellos grupos en riesgo de exclusión. Desde esta perspectiva, la participación de estos grupos en el mercado laboral en igualdad de condiciones se concibe como una vía para la integración.

La coherencia de las políticas comunitarias pone al servicio de estos objetivos los instrumentos financieros de los Fondos Estructurales en forma de programas o iniciativas comunitarias como EQUAL.

² Regulation 1260/1999 EC of 21.06.1999. OJ of 26.06.1999.

³ Título VII arts.125 a 130 del Tratado de Amsterdam.

EQUAL se concibe con el fin de buscar soluciones innovadoras para combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional. Se trata de comprometer a todos los actores sociales en la búsqueda de soluciones frente a la desigualdad en el mercado de trabajo.

2. CONTEXTO DE EQUAL

2.1. La lucha comunitaria contra la discriminación: desde el Tratado de Roma al Tratado de Amsterdam

En el génesis de la construcción europea la política comunitaria de no-discriminación estaba centrada en el principio de igualdad de oportunidades entendido como la igualdad de remuneración entre hombre y mujeres (art. 141⁴, ex art. 119) y la no-discriminación por razón de nacionalidad (art. 12⁵, ex art. 6 del Tratado CE).

⁴ *Artículo 141* (antiguo artículo 119).

1. Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor.
2. Se entiende por retribución, a tenor del presente artículo, el salario o sueldo normal de base o mínimo, y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo.

La igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo, significa:

- a) Que la retribución establecida para un mismo trabajo remunerado por unidad de obra realizada se fija sobre la base de una misma unidad de medida;
 - b) que la retribución establecida para un trabajo remunerado por unidad de tiempo es igual para un mismo puesto de trabajo.
3. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará medidas para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el principio de igualdad de retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor.
 4. Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.

⁵ *Artículo 12* (antiguo artículo 6).

En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, podrá establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Roma, y durante más de 25 años, las acciones comunitarias giraron en torno al principio de no-discriminación en razón del sexo; a partir de 1975 se sucedieron una serie de directivas encaminadas a la correcta aplicación de estas disposiciones en las políticas de los Estados miembros⁶.

El Tratado de Amsterdam introduce un nuevo artículo destinado a reforzar el principio de no-discriminación ampliando expresamente su ámbito de aplicación material y personal.

Este nuevo artículo 13 del Tratado CE tiene por objeto garantizar la igualdad de trato entre los individuos cualquiera que sea su nacionalidad (art. 12), sexo, raza u origen étnico, su religión o sus creencias, discapacidad, edad u orientación sexual.

Pero lo más importante de esta nueva disposición es que además otorga competencias a las Instituciones europeas para «...adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación...». Estas nuevas atribuciones se han inaugurado recientemente con la aprobación de dos directivas, la primera relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación⁷, y la segunda específica para combatir la discriminación por razones de origen racial o étnico⁸, y una propuesta de Programa de acción contra la discriminación⁹.

El Programa de Lucha Contra la Discriminación propuesto por la Comisión responde a una estrategia dirigida a «suscitar medidas concretas para combatir la discriminación y completar las actividades, especialmente legislativas, de la Comunidad y de los Estados miembros», cuyos objetivos principales son: mejorar el conocimiento de los temas relativos a la discriminación a través de la evaluación de las políticas y buenas prácticas; desarrollar la capacidad de las organizaciones de lucha contra la discriminación, mejorando sus mecanismos de actuación, fomentando el intercambio de buenas prácticas y de información a través de la creación de redes a nivel europeo, y fomentar y difundir valores y principios relativos a la lucha contra la discriminación a través de campañas de sensibilización.

⁶ Directiva 75/117 CE, de 10-2-1975, sobre igualdad de retribución entre hombres y mujeres; Directiva 76/207 CE, de 9-2-76, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a las promociones profesionales, así como a las condiciones de trabajo; Directiva 97/80 CE, de 15-12-97, relativa a la Carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, etc.

⁷ Directiva 2000/78/CE, de 27-11-2000. DOCE, L 303, de 2-12-2000.

⁸ Directiva 2000/43/CE, de 29-6-2000. DOCE, L 180, de 19-7-2000.

⁹ Decisión 2000/750/CE, de 27-11-2000. DOCE, L 303, de 2-12-2000.

Durante el Consejo de Colonia, celebrado el 3 y 4 de junio de 1999, los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea acordaron la elaboración de una *Carta Europea de Derechos Fundamentales*, con el objetivo de incluir en este documento los derechos de libertad e igualdad y aquellos derechos básicos de los ciudadanos de la Unión relativos a la dignidad, la solidaridad, la justicia, etc.

Esta iniciativa constata una vez más que la lucha contra la discriminación es uno de los objetivos para la construcción de una Europa Social. El texto fue solemnemente proclamado por los Estados miembros durante la Cumbre de Niza¹⁰ (7-10 de diciembre de 2000), recogiendo en un solo documento los derechos reconocidos por otros textos comunitarios de protección de derechos fundamentales, sociales y de ciudadanía¹¹ para salvaguardar la importancia y el reconocimiento de los mismos. De esta forma se consagran derechos relativos a la lucha contra la discriminación como, por ejemplo, el artículo 21.1¹² del texto, inspirado en el artículo 13, que establece el principio de no-discriminación; el artículo 23, que dispone la igualdad entre hombres y mujeres; el artículo 26, relativo a la Integración de las personas con discapacidad; el artículo 29, que reconoce el derecho de todos a acceder a los servicios de colocación; el artículo 31, sobre condiciones de trabajo justas y equitativas; la conciliación de la vida familiar y profesional recogida en el artículo 33 y directamente vinculada a la incorporación de la mujer al mercado laboral, etc. De momento este texto no está incluido en los Tratados, los Estados miembros decidieron en Niza que en la próxima Conferencia Intergubernamental, programada para 2004, se decidirá sobre la fuerza jurídica del mismo.

La lucha comunitaria contra la discriminación se ha ido transformando en cuanto a objetivos y medios. Actualmente todavía nos encontramos en una fase inicial de evaluación y definición de indicadores para poner en marcha nuevas acciones y hacer más eficaces las ya existentes. En el desarrollo y aplicación de esta nueva política, sin duda, las características de la Economía Social la convierten en in-

¹⁰ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) DOCE, C de 18-12-2000.

¹¹ La Declaración de Derechos Humanos del Consejo de Europa (1951), la Carta de Derechos Sociales del Consejo de Europa (1960/1996), la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales Sociales de los Trabajadores (1989), la Declaración Internacional de Derechos Fundamentales de los Trabajadores de la OIT (1998), el Convenio de la ONU de Derechos de la Infancia (1989), el Convenio de la ONU para la eliminación de Discriminación de la Mujer (1979).

¹² Artículo 21. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

terlocutor válido ante las autoridades comunitarias fruto de su experiencia en la inserción de colectivos en riesgo de exclusión. En este sentido numerosas disposiciones legales en el ámbito de la Unión Europea reconocen la necesidad de trabajar conjuntamente con los interlocutores sociales. Este reconocimiento cobra aún mayor importancia en el proceso de ampliación de la UE y la necesidad de adaptar e incorporar las políticas comunitarias en todo el territorio de la Unión.

2.2. La desigualdad en el Mercado Laboral

Como hemos visto, ya en los años 70 las acciones comunitarias contra la discriminación iban dirigidas a combatir la desigualdad laboral, que entonces se centraba en la igualdad de oportunidades entre trabajadores masculinos y femeninos.

El Tratado de Amsterdam incluye un nuevo título de empleo, instrumentando una base legal para las acciones coordinadas de empleo en el ámbito comunitario.

En 1997, durante la Cumbre de Luxemburgo, nace «*la Estrategia Europea de Empleo*». en estrecha coordinación con la estrategia económica. Se abre entonces lo que se viene llamando el «Proceso de Luxemburgo», que trata de crear una política coordinada entre los Estados miembros a través de planes nacionales y dirigida a conseguir una Europa competitiva y basada en el conocimiento.

Los temas de empleo incorporados al Tratado de Amsterdam nacen en un entorno de conciencia integradora. Esto se refleja en el cuarto pilar de las primeras Directrices de Empleo para 1998, que establece como objetivo de los Planes Nacionales de Empleo el de «*reforzar las medidas sobre igualdad de oportunidades*», basándose en el concepto amplio de no discriminación del art. 13, con el fin de «*facilitar un aumento del índice de actividad femenino y de las personas con discapacidad...*».

Las Directrices de Empleo aprobadas por el Consejo para la coordinación de las políticas nacionales durante 2001 identifican en la directriz 7¹³, relativa a la lucha contra la discriminación, la necesidad de promover la integración social mediante el acceso al empleo de aquellos «*...grupos de individuos que se enfrentan a dificultades particulares para adquirir las cualificaciones necesarias, acceder al mercado*

¹³ Decisión del Consejo 2001/63/CE, de 19-1-2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001. DOCE, L 22/18, de 24-1-2001.

de trabajo y mantenerse en el mismo, (...). (...), es necesario adoptar un conjunto coherente de políticas que faciliten la integración social mediante el apoyo a la inclusión de los grupos y los individuos desfavorecidos en el mundo del trabajo y permitan luchar contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo y dentro de él.

7. A tal fin, cada Estado miembro,

- detectará y combatirá todas las formas de discriminación que obstaculicen el acceso al mercado de trabajo, a la educación y a la formación;
- abrirá vías consistentes en medidas eficaces de prevención y de política activa para promover la integración en el mercado de trabajo de grupos individuos en situación de riesgo o desventaja, a fin de evitar la marginación, la aparición de «trabajadores pobres» y la deriva hacia la exclusión;
- tomará las medidas apropiadas para cubrir las necesidades de las personas con discapacidad, de las minorías étnicas y de los trabajadores migrantes en lo que se refiere a su integración en el mercado de trabajo y, si ha lugar, fijará objetivos nacionales al respecto».

Hay un hecho importante que debemos resaltar: mientras que en las directrices de empleo de 1998 el tema de la discriminación laboral se aborda desde el Pilar IV sobre *Igualdad de Oportunidades*, ya en las directrices de 1999 y posteriormente en las de 2000 y 2001 los temas de exclusión laboral se incorporan al Pilar I, relativo a *la Mejora de la Capacidad de Inserción Laboral*, en el que se incluyen el desarrollo de políticas activas (formación, intermediación etc.), reflejo del cambio político en la lucha contra la discriminación y el abandono de las políticas pasivas cuando sea posible.

Pero el círculo de medidas de lucha contra la discriminación se cierra con la aprobación de la *estrategia coordinada para la inclusión* durante el Consejo de Lisboa (23 y 24 de marzo del 2000). De acuerdo a esta decisión, los Estados miembros deben presentar, con carácter bianual, un Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social atendiendo a las orientaciones definidas por el Consejo¹⁴. Estas orientaciones complementan la lucha contra la exclusión en el mercado laboral del Proceso de Luxemburgo porque establecen objetivos más amplios, en los que además de fomentar la participación en el empleo, se impulsa la adopción de medidas integrales destinadas a prevenir y combatir la exclusión con la implicación de todos los agentes.

¹⁴ Objetivos de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2001/C 82/02) DOCE, C 82/4, de 13-3-2001.

3. EQUAL: UNA INICIATIVA PARA LA ECONOMÍA SOCIAL

En el nuevo período presupuestario de los Fondos Estructurales 2000-2006, concretamente en el marco del Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales¹⁵, se adopta la Iniciativa EQUAL para el desarrollo de una cooperación entre los Estados miembros que permita promover nuevos medios de lucha contra todas las formas de exclusión, de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo.

EQUAL nace como consecuencia de la coherencia de las políticas comunitarias formando parte de una estrategia integrada para el empleo como instrumento de intervención de los Fondos Estructurales. Esta iniciativa además complementa la legislación y los programas de acción basados en los artículos 13 y 137¹⁶ —la acción comunitaria

¹⁵ Reglamento 1.260/1999 CE, de 21-06-1999. *DOCE*, L de 26-06-1999.

¹⁶ *Artículo 137* (antiguo artículo 118). 1. Para la consecución de los objetivos del artículo 136, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
 - las condiciones de trabajo;
 - la información y la consulta a los trabajadores;
 - la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 150;
 - la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.
2. A tal fin, el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.
- El Consejo decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.
- El Consejo, siguiendo el mismo procedimiento, podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social.
3. Sin embargo, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en los siguientes ámbitos:
- Seguridad Social y protección social de los trabajadores;
 - protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
 - representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6;

para luchar a favor de la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

La Iniciativa EQUAL actuará 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 laboral, tanto para aquellas personas que tratan de acceder al mercado de trabajo como a las que ya estén integradas en él. La Economía Social se presta por sus peculiaridades a ser un buen «caldo de cultivo» de estas experiencias piloto.

El sector de la Economía Social, es decir, las Mutualidades, Cooperativas, Fundaciones y Asociaciones¹⁷, actúan bajo principios que equilibran competitividad y eficiencia con solidaridad. Actúan bajo principios de actuación democráticos, los excedentes que no se reparten se asignan a la mejora de las estructuras productivas y a la creación de empleo. Frecuentemente, son empresas de pequeñas dimensiones, aunque también las hay de tamaño mediano o grande, o crean asociaciones de empresas que cooperan entre sí. Actúan a nivel local y aprovechan «nichos» de empleo insuficientemente explorados o desaprovechados por las empresas que se rigen exclusivamente por la lógica del mercado. Son la punta de lanza de una nueva economía de los servicios, relacionada frecuentemente con la sociedad de la información, que es la que está generando más empleo en los últimos años.

Todas estas características muestran la estrecha vinculación entre los problemas relacionados con el empleo y la Economía Social, que

-
- condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad;
 - contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo, sin perjuicio de las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo.
4. Todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3.
En tal caso se asegurará de que, a más tardar en la fecha en la que deba estar traspuesta una directiva con arreglo al artículo 249, los interlocutores sociales hayan establecido, mediante acuerdo, las disposiciones necesarias; el Estado miembro interesado deberá tomar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar, en todo momento, los resultados fijados por dicha directiva.
 5. Las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo no impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con el presente Tratado.
 6. Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal.
- ¹⁷ Definición de Economía Social aprobada por el CMAF el 24-9-1999.

ha venido demostrando una gran capacidad para la creación de puestos de trabajo y la inserción de colectivos con especiales dificultades para acceder al empleo, no sólo cuando el ciclo económico está en alza, sino también en situaciones de crisis, hecho este que le diferencia del sector privado formado por las empresas no participativas.

4. DIRECTRICES Y ESTRUCTURA DE LOS PROYECTOS EQUAL

El 14 de abril de 2000 la Comisión presentó una comunicación a los Estados miembros en la que se establecen las directrices de la iniciativa comunitaria EQUAL¹⁸, la nueva Iniciativa Comunitaria de Recursos Humanos promovida por el Fondo Social Europeo (FSE). Esta Comunicación definió una serie de campos temáticos, agrupados con arreglo a los cuatro pilares de la estrategia de empleo¹⁹.

Posteriormente la Comisaria de Empleo y Asuntos Sociales, Anna Diamantopoulou, firmó una Decisión por la cual se aprobó el nuevo programa de la iniciativa para España durante el periodo 2000-2006. En esta Decisión se establece que el FSE aportará 515,4 millones de euros a los programas EQUAL españoles.

La gestión de la Iniciativa está dividida en dos tramos temporales, cada uno con su correspondiente convocatoria.

4.1. Ejes de intervención y áreas temáticas

La iniciativa se compone de seis ejes de intervención que contienen «áreas temáticas», entre las cuales cada Estado miembro ha elegido aquellas que cree más conveniente desarrollar en el ámbito nacional dentro de su Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC):

- **CAPACIDAD DE INSERCIÓN LABORAL**

- a) Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos.

¹⁸ C (2000)853, de 14-4-2000. *DOCE*, C 853, de 5-5-2000.

¹⁹ Capacidad de Inserción profesional; Espíritu de Empresa; Adaptabilidad e Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

- b) Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.

- **ESPÍRITU DE EMPRESA**

- a) Abrir el proceso de creación de empresas a todos proporcionando los instrumentos necesarios para la creación de empresas y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en las zonas urbanas y rurales.
- b) Reforzar la economía social (el Tercer Sector), en particular los servicios de interés para la comunidad, y con especial atención a la mejora de la calidad de los puestos de trabajo.

- **CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN (ADAPTABILIDAD)**

- a) Promover la formación permanente y las prácticas laborales integradoras que fomenten la contratación y la permanencia en el empleo de las personas que sufren discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo.
- b) Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y el uso de la tecnología de la Información y otras nuevas tecnologías.

- **IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES**

- a) Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo.
- b) Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

De acuerdo a la Comunicación de la Comisión el Gobierno español debía seleccionar al menos un área temática de cada uno de los ejes en su Programa de Iniciativa Comunitaria; España ha incluido en su PIC las áreas temáticas contenidas en las letras a), b), c), f), g) y h), de las descritas anteriormente, excluyendo las demás, entre las que inexplicablemente se encuentra la d), relativa a la Economía Social.

Hay previstas dos convocatorias a nivel nacional, por tanto estas áreas temáticas se corresponden con la presentada en 2001. En una segunda fase «...*La lista de áreas temáticas podrá revisarse, antes de las siguientes convocatorias de propuestas, a fin de tener en cuenta la evolución del mercado de trabajo y de las Directrices para el empleo. La Comisión presentará propuestas de nuevas áreas temáticas tras realizar las necesarias consultas*»²⁰.

4.2. Cómo se hacen operativos los proyectos EQUAL

EQUAL financia las actividades de Asociaciones, denominadas Agrupaciones de Desarrollo (AD), que reúnen agentes o socios que ponen en común sus esfuerzos y recursos en la búsqueda de soluciones innovadoras. Dichos agentes pueden ser, por ejemplo, autoridades públicas, servicios públicos de empleo, Organizaciones No Gubernamentales, el sector empresarial y los interlocutores sociales. Las Asociaciones pueden ser geográficas o sectoriales (actividades económicas o grupos específicos que sufren discriminación) y deben responsabilizarse de la gestión administrativa y financiera del proyecto.

Las Agrupaciones de Desarrollo deben actuar con transparencia, aceptando que los resultados obtenidos sean de propiedad pública, ser representativas y tener capacidad para cooperar transnacionalmente.

La Comisión ha establecido unos principios clave que se tendrán en cuenta a la hora de valorar los proyectos presentados:

Cooperación transnacional: Como viene siendo habitual en las Iniciativas comunitarias, los proyectos EQUAL deben implicar una relación de colaboración con al menos un socio de otro Estado miembro. La cooperación transnacional debe materializarse entre Asociaciones de Desarrollo de otro Estado miembro cuyo proyecto deberá estar dentro de la misma área temática o línea de actuación. Esta colaboración deberá de formalizarse mediante un Acuerdo de Cooperación Transnacional.

Complementariedad: La vocación de las iniciativas comunitarias es complementar las acciones de los Estados. Los proyectos EQUAL deben ir en paralelo a las políticas comunitarias y, por ende, nacionales, de tal forma que equilibren la situación en aquellos casos de especial complejidad donde las políticas generales no sean tan eficaces.

Planteamiento integrado: Los proyectos EQUAL deben tener en cuenta las diferentes dimensiones del problema que vaya a abordar-

²⁰ Disposición 15 de la Comunicación C (2000) 853, de 14-4-2000. DOCE, C 853, de 5-5-2000.

se, estableciendo soluciones preventivas frente a aquellos factores que provocan las desigualdades y las discriminaciones; todo ello deberá ir encaminado al establecimiento de soluciones coordinadas desde un planteamiento de integración del factor igualdad en el conjunto de las políticas orientado a dar respuesta a las necesidades específicas.

Igualdad de oportunidades: Todos los proyectos EQUAL deben garantizar acciones concretas destinadas a garantizar la participación de las mujeres en el mercado laboral en condiciones de equidad, combatiendo la segregación vertical y horizontal. Este objetivo por tanto tiene carácter transversal en todas las áreas temáticas.

Innovación: La innovación de los proyectos EQUAL se evaluará en relación con los métodos, instrumentos y procedimientos de ejecución utilizados, de tal forma que aporten soluciones novedosas a las utilizadas habitualmente frente a las problemáticas detectadas. En este sentido es objeto de valoración positiva la utilización de estrategias o métodos utilizados en las antiguas iniciativas EMPLEO²¹ y ADAPT²², consideradas «buenas prácticas».

Capacidad de transferencia: La vocación de la Iniciativa EQUAL como «laboratorio de ensayos» de soluciones innovadoras requiere que los resultados sean susceptibles de aplicación en las políticas generales. En este sentido es muy importante la adecuada difusión de los resultados, el intercambio de buenas prácticas y las acciones de sensibilización de los actores de las políticas de empleo. Los mecanismos de difusión deben estar previstos en la definición de los proyectos.

Capacidad de decisión: Todos los implicados de la puesta en marcha de los proyectos deben de estar capacitados para tomar decisiones a través de mecanismos de participación activa.

4.3. Acciones financiables

Los proyectos deben incluir toda la serie de actividades que a continuación se exponen:

- *Acción 1.* Establecimiento de agrupaciones de desarrollo y de cooperación transnacional (AD): Apoyo a la creación o consoli-

²¹ Iniciativa comunitaria EMPLEO, compuesta por tres objetivos coordinados entre sí: «*Empleo NOW*», fomento del empleo en igualdad de oportunidades para las mujeres; «*Empleo HORIZON*» fomento de empleo para personas minusválidas y otros grupos desfavorecidos; «*Empleo YOUTHSTART*», promoción de la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo.

²² Iniciativa ADAPT, relativa a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales.

- dación de las «agrupaciones de desarrollo». Por lo general, su duración no deberá superar los seis meses. En esta fase se procede a la selección de la AD, por tanto es una etapa crucial. Se debe presentar un proyecto de AD y un programa de trabajo. La selección la efectúa la autoridad de gestión (en España, la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo). Una vez seleccionada la AD, ésta debe presentar un «acuerdo de agrupación de desarrollo», y, tras identificar al menos un socio de otro Estado miembro, un «acuerdo de cooperación transnacional».
- *Acción 2.* Ejecución de los programas de trabajo de las «agrupaciones de desarrollo»: Deberá cubrir en general un período inicial de dos o tres años, prorrogables por un período indeterminado en las Orientaciones. (se verá caso por caso).
 - *Acción 3.* Creación de redes temáticas, difusión de buenas prácticas y repercusión en las políticas nacionales: Se trata de una acción separada dirigida a generalizar las soluciones ensayadas en los proyectos. Es obligatoria para todos los proyectos y puede ser realizada a través de mecanismos puestos en marcha por la autoridad de gestión (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, en el caso de España, u Organismo designado) o por las propias «agrupaciones de desarrollo», en solitario o en grupo.
 - *Acción 4.* Asistencia técnica: No es una actividad que se financia a cada proyecto sino a la unidad nacional de asistencia técnica (como en las Iniciativas anteriores; por ejemplo, la Unidad HORIZON gestionada por el IMSERSO).

Los gastos elegibles son los mismos que corrientemente financia el FSE, más los subvencionables por FEDER, FEOGA e IFOP, es decir, a través de esta Iniciativa se pueden incluir también inversiones cuando tengan carácter complementario y no superen el 15% del coste total del proyecto.

El coste total de cada proyecto estará comprendido entre los 500.000 y los tres millones de euros. El FSE financiará el 75% del coste total de los proyectos en las regiones Objetivo 1²³ y el 50% en el resto de las regiones.

La asignación financiera de la primera convocatoria de proyectos asciende a 212,226 millones de euros. Esta cantidad está destinada al desarrollo de las acciones 1 y 2 que tendrá lugar entre 2001 y 2003.

²³ Galicia, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Andalucía y las Islas Canarias.

5. A MODO DE CONCLUSIONES: VALORACIÓN DE LA INCITATIVA EQUAL

A modo de conclusiones, podemos decir que a través de la Iniciativa EQUAL se pretende establecer los necesarios equilibrios que hay que buscar entre la cohesión social y la competitividad, entre la flexibilidad y la seguridad en el trabajo.

- 1) EQUAL revela unos objetivos de *carácter estratégico*. Los resultados de los proyectos se utilizarán para mejorar las políticas comunitarias de lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo. EQUAL actúa financiando operaciones de capital riesgo en el sector de la creación de empleo para colectivos en riesgo de exclusión. Su efecto multiplicador es evidente.
- 2) La estructura compleja de los proyectos a través de las AD, el enfoque integral de los mismos y la fusión de recursos financieros a través de una sola iniciativa de recursos humanos que subvencionará proyectos de gran envergadura (entre 500.000 y tres millones de euros), ilustra la intención de la Comisión de crear un *cambio cultural en la ejecución de proyectos* que trata de potenciar actuaciones conjuntas de distintos operadores, evitando compartimentos estancos y clientelismo, así como provocando la generación de sinergias.
- 3) Esta Iniciativa es una buena oportunidad para el desarrollo de la Economía Social. Sin embargo, y sin perjuicio de la participación de este sector en AD, España no incluyó en su Programa de Iniciativa Comunitaria dentro del eje Espíritu de Empresa el área temática relativa a «*Reforzar la Economía Social (el Tercer Sector), en particular los servicios de interés para la comunidad, y con especial atención a la mejora de la calidad de los puestos de trabajo*». Este hecho lo consideramos como un error, como una oportunidad perdida, habida cuenta de las potencialidades de la Economía Social en este campo.

Dentro de la segunda convocatoria de proyectos, los Estados miembros, de acuerdo a los resultados obtenidos hasta ese momento, tienen la capacidad de cambiar las áreas temáticas; desde la Administración debería mostrarse una mayor sensibilidad y desde CEPES, como Confederación Empresarial Española de la Economía Social, debe tratarse de influir en la selección de esta área temática que produciría un incremento de los resultados a obtener y otorgaría identidad propia a los proyectos de la Economía Social, basándose en el concepto de Economía Social acuñado por el Comité Consul-

tivo de la Comisión Europea de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF).

Todo ello porque, para que esta iniciativa tenga éxito, hay que trascender de la concepción de corte «asistencialista» de las ONGs e implicar a las diferentes configuraciones empresariales de la Economía Social, que hoy en día compiten con éxito en el mercado y generan mayoritariamente empleos estables; todo lo contrario de lo que ocurre con las empresas no participativas.

- 4) Desde la Conferencia Europea Permanente del CMAF²⁴ (CEP-CMAF) se viene reivindicando el reconocimiento de la Economía Social como sector empresarial creador de empleo. Desde esta plataforma europea se considera ineludible la participación de este sector en la definición de las políticas de Empleo, definición y seguimiento de las Iniciativas Comunitarias, a través de una cooperación institucional basada en el diálogo y el reconocimiento a través de mecanismos de consulta abiertos.

Lo que ha ocurrido con EQUAL en nuestro país no es más que una demostración de la conveniencia de la reivindicación citada y de las dificultades de la Economía Social, impuestas por otros, para encontrar el espacio que merece en el diálogo social y civil, teniendo en cuenta que representa en España más de 20.894 empresas, 2.200.000 puestos de trabajo, 8,7 billones de pesetas de facturación (lo que supone el 6% del PIB) y asocia a 8.6 millones de personas²⁵.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPBELL, Mike. *The Third System Employment and Local Development*, vol I. Leeds: Policy Research Institute, 1999.
- CEPES. *Anuario de la Economía Social 2001*. Madrid: Servimedia S.A., 2001.
- CIRIEC; CEPES. *Informe-Memoria de la Economía Social 1999*. Valencia: CIRIEC España, 2000. ISBN 84-95003-13-9.
- CIRIEC. *Fondos Estructurales de la Unión Europea: Balance, Reforma y Perspectivas*. Revista de Economía Pública Social y Cooperativa, n.º 35, agosto 2000, 188 p. ISSN: 0213-8093.

²⁴ Creada el 17-11-2000 para continuar con el trabajo realizado por el desaparecido CMAF y reafirmar el reconocimiento político y jurídico a nivel europeo de las Cooperativas, Asociaciones, Fundaciones y Mutuas.

²⁵ *Anuario de la Economía Social 2001*, de CEPES. Son estadísticas relativas al año 2000, que no recogen datos relativas a Fundaciones y empresas de inserción, ya que FEDEI y CEF se incorporaron a CEPES en 2001.

- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la Iniciativa Comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. C (2000) 853 14-4-2000, *DOCE*, C 853, de 5-5-2000.
- COMUNIDADES EUROPEAS. Directiva 2000/78/CE de 27-11-2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. *DOCE*, L 303, de 2-12-2000.
- Directiva 2000/43/CE de 29-6-2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. *DOCE*, L 180, de 19-7-2000.
 - Objetivos de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2001/C 82/02). *DOCE*, C82 de 13-03-2001.
 - Reglamento 1.260/1999 CE, de 21-6-1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre Fondos Estructurales. *DOCE*, L de 26-6-1999.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *La estrategia europea de empleo*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2001, 119 p. ISBN 84-8188-140-6.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Explicaciones relativas al texto completo de la Carta*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001. ISBN 92-824-1951-7.
- Decisión del Consejo 2.001/63/CE de 19-1-2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001. *DOCE*, L 22/18, de 24-1-2001.
 - Decisión 2.000/750/CE de 27-11-2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006). *DOCE*, L 303, de 2-12-2000.
 - Decisión del Consejo de 19-1-2001, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001. *DOCE*, L 22/18, de 24-1-2001.
 - *Resolución sobre las directrices para el empleo en 1999*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 9-2-1999.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES. COMISIÓN EUROPEA. *Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2000 y Recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros, 2000*. Documento elaborado a partir de los documentos del Consejo n.º 6.433/00 y 5.161/00 finales.
- *Nuevas formas de combatir la discriminación y la desigualdad en el ámbito del Empleo*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2000. Luxemburgo, 12 p. ISBN 92-828-9994-2.
- LLOYD, Peter; GRANGER, Benoit; SHEARMAN, Claire. *The Third System Employment and Local Development*. Leeds: Policy Research Institute, vol. III. 1999.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Iniciativa Comunitaria EQUAL*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

- PARLAMENTO EUROPEO, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS. *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999. ISBN 92-828-8087-7.
- UNIÓN EUROPEA. *Recopilación de los Tratados*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Tomo I, Volumen I, 1999, p. 1106. ISBN 92-824-1657-7.