
políticas sociales

El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo

Ricardo Infante

División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, mayo de 2008



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Este documento fue preparado por Ricardo Infante, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, bajo la dirección de Andras Uthoff, en apoyo a la elaboración del Plan de Acción UE-LAC de “Combate a la pobreza, la desigualdad y exclusión social” para Lima (2008) y como resultado de las actividades de investigación del proyecto ECLAC/SIDA: "*Enhancing Economic and Social Conditions and Opportunities of Vulnerable Groups in Latin America* (SWE/07/001)."

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323195-1

LC/L.2895-P

N° de venta: S.08.II.G.31

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Estructura económica heterogénea	9
A. Distribución del ingreso y cohesión social.....	9
B. Las empresas pequeñas y medianas en la evolución de la estructura productiva	10
II. Lecciones de los Fondos de la Unión Europea, instrumentos de transformación productiva y de cohesión social	15
A. los fundamentos de las políticas.....	16
B. Los Fondos Estructurales	16
C. Efectos de las Políticas y los Fondos Estructurales	21
III. Políticas de homogeneización productiva con inclusión social: el caso de las empresas pequeñas y medianas en América Latina y el Caribe	23
A. Superar las restricciones que enfrentan las PYME	24
B. Articulación de las PYME al sector exportador.....	25
C. Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo	26
IV. Comentarios finales	29
Anexos	31
Anexo 1: Fondos Estructurales de la Unión Europea	33

V. Bibliografía53**Serie Políticas sociales: números publicados**.....55**Índice de cuadros**

CUADRO 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR ESTRATO. DÉCADA DEL 60.....	11
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS, 1980-2005.....	12
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO SEGÚN NIVELES DE PRODUCTIVIDAD 1980-2005.....	13
CUADRO 4	UNIÓN EUROPEA: INTERVENCIONES DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES 2000-2006.....	20

Índice de recuadros

RECUADRO 1	UNIÓN EUROPEA: LA CARTA DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS, PILAR DE LA POLÍTICA EMPRESARIAL	18
------------	--	----

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	UNIÓN EUROPEA. EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS.....	20
-----------	--	----

Resumen

Este trabajo se preparó en apoyo a la elaboración del Plan de Acción UE-LAC de “Combate a la Pobreza, desigualdad y la exclusión social”, basándose para ello en las propuestas de la CEPAL en materia de integración y cohesión social; protección social y cohesión social. En la elaboración del texto, se han incorporado los comentarios realizados por el Ministerio de Relaciones del Perú al documento de la División de Desarrollo de la CEPAL, “Superar la pobreza mediante la inclusión social” que sustenta la Agenda del mencionado Plan de Acción (CEPAL, 2008).

Asimismo, se ha considerado el contenido de la Declaración y el Programa de Acción de XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno sobre cohesión social (Santiago, 2007).

Específicamente, el documento se concentra en el pilar productivo de la estrategia de cohesión social propuesta en CEPAL (2004b). En este contexto, se propicia un conjunto de políticas de productividad, financieras, comerciales y de protección para el sector informal y las PYME a fin de, por un lado, evitar el constante deterioro de la calidad de los empleos y, por otro, mejorar su capacidad de generar nuevos empleos, requisito básico de la inserción social.

Introducción

A partir de la constatación de que las economías de América Latina y el Caribe tienen una estructura productiva muy segmentada, concepto recientemente renovado con la idea de “economía de tres velocidades” (CEPAL, 2004), en este trabajo se elabora una propuesta de transformación productiva de las MIPYME, en la que se considera la importancia de los Fondos Estructurales de la Unión Europea para financiar el costo de las políticas y programas destinados a la generación de empleo y la inclusión social.

El trabajo consta de tres partes a las que se agregan los comentarios finales. En la primera parte se analiza el fenómeno de la heterogeneidad estructural en la región y los cambios que ha tenido en los últimos cuarenta años, en especial el estrato de empresas pequeñas y medianas.

A continuación, se recoge la experiencia de la Unión Europea (UE), pensando que es un modelo a considerar si se desea implementar una estrategia de desarrollo con convergencia productiva y cohesión social. En este contexto, se analizan los fundamentos de las políticas aplicadas y los objetivos y alcance de los Fondos Estructurales. Además, se dimensiona los efectos de las políticas y programas sobre el desarrollo de las regiones menos avanzadas de la UE.

Finalmente, se propone una política de homogenización productiva que conduce a la integración social. Al respecto, se destaca que en materia de convergencia de la productividad de los diferentes estratos de la producción, las empresas pequeñas y medianas deben cumplir un papel importante tanto para dinamizar el crecimiento y la generación de empleo, como para mejorar la distribución del ingreso. Al respecto, se postula que las políticas públicas tienen que apuntar prioritariamente a elevar la productividad, poniendo especial énfasis en el mejoramiento del entorno en que se mueve la pequeña y mediana empresa, las que generan la mayor parte del empleo productivo.

I. Estructura económica heterogénea

La CEPAL acuñó hace cuatro décadas el concepto de heterogeneidad estructural para referirse a un patrón productivo segmentado, y recientemente, ha conceptualizado nuevamente esta segmentación con la idea de “economía de tres velocidades” (CEPAL 2004a): una de gran empresa nacional y transnacional, pública y privada, de empleo formal, con mayor capital humano y más cercano a la frontera tecnológica internacional; un nivel intermedio de empresas medianas y productividad menor; y un nivel de pequeñas empresas y microempresas, de empleo informal, bajo nivel de capitalización y que sin embargo, ha generado durante la década pasada siete de cada diez nuevos empleos.

A. Distribución del ingreso y cohesión social

La heterogeneidad estructural plantea enormes dificultades para que un alto porcentaje de la población activa, ubicada principalmente en la “tercera velocidad” de la economía, tanto urbana como rural, logre generar ingresos laborales adecuados, contar con estabilidad ocupacional y acceder a redes de protección social que le permitan salir de la pobreza, satisfacer sus necesidades básicas y acumular activos. De hecho, afecta significativamente la distribución del ingreso y la inclusión social.

Una estructura heterogénea de la economía, afecta la distribución del ingreso a través de su efecto sobre las condiciones de productividad de los empleos y las remuneraciones.

En materia de distribución del ingreso se postula que la persistencia de una estructura productiva heterogénea caracterizada por un numeroso sector de micro y pequeñas empresas y medianas, que tiene una productividad media muy inferior a las empresas grandes, por ende, se espera que generen ingresos por persona ocupada menores, en promedio, a los de empresas grandes más intensivas en capital y/o tecnología. Este sería el origen de la mala distribución de ingresos en la región.

En cuanto a la cohesión social, se plantea que el empleo es una de las principales vías de inclusión social, dependiendo de la calidad de ese empleo, el grado de inclusión será mayor o menor, y el tipo de inclusión será mejor o peor. Es por ello que las políticas de generación de empleo en beneficio de la población pobre, en especial de aquellas personas que están desempleadas, constituyen el principal instrumento de las estrategias de inclusión social.

El acceso a empleos constituye para la gran mayoría de la población de la región el medio exclusivo de generación de ingresos para la satisfacción de las necesidades de los hogares y los ingresos provenientes del trabajo en la región oscilan entre un mínimo del 63% y un máximo del 90% de los ingresos familiares de los países de América Latina y el Caribe (Machinea y Hopenhayn, 2005). Por esta razón los problemas de la estructura heterogénea de las ocupaciones (productividad, remuneraciones, formalidad, protección social, generación de valor agregado y acceso a mercados ampliados) son factores decisivos en la dinámica de inclusión y exclusión social en los países de la región (CEPAL 2007a, 2008).

En este contexto, las PYME tienen una gran importancia como generadoras de empleo e ingresos lo que las ha convertido en un factor importante de cohesión social. Los negocios son pequeños y medianos; pero en casi todos los países generan la mayor parte del empleo. Sin embargo, este segmento productivo tiene escasa capacidad exportadora, y enfrenta generalmente restricciones de acceso a crédito, tecnologías y mercados. En contraste, el sector de grandes empresas está más orientado al mercado internacional y cuenta con un acceso favorable al crédito, la información y la tecnología.

B. Las empresas pequeñas y medianas en la evolución de la estructura productiva

En los últimos cuarenta años la región de América Latina ha experimentado transformaciones que, aún cuando han incidido en el funcionamiento de la economía, no han afectado su base, esto es, la heterogeneidad estructural del aparato productivo.

1. La heterogeneidad del aparato productivo y las PYME en la fase de industrialización

En el estudio original de la CEPAL (1964), se postula que la heterogeneidad estructural, caracterizada por el nivel diferenciado de productividad de los ocupados en los diferentes estratos productivos, caracteriza el funcionamiento económico de la región y es factor originario de la desigual distribución del ingreso. Así, la estructura económica estaría formada por tres estratos con diverso acceso a la tecnología y a los mercados.

El estrato tradicional con niveles ínfimos de productividad e ingreso, que a veces son incluso inferiores a los predominantes en el pasado. Este segmento incluye a 36,4 % de los ocupados y genera sólo un 5,1% del PIB de la región (véase cuadro 1).

El estrato moderno, compuesto por actividades de exportación y grandes empresas industriales y de servicios de gran escala operativa y que captan una fracción determinante del

mercado local, cuya productividad por ocupado tiene un nivel semejante al promedio de las economías desarrolladas absorbe solo a un 13,1% de los ocupados y produce un 53,3% del PIB.

El estrato intermedio corresponde a sectores en los que la productividad de los ocupados es semejante a la del promedio de los países. Representan la mayor parte del empleo (50,6%) y generan una fracción importante del PIB (41,6%).

La heterogeneidad del aparato productivo se manifiesta en que el producto por ocupado del estrato moderno supera en cuatro veces el promedio, en 29 veces el del estrato tradicional y en cerca de cinco veces el intermedio (véase cuadro 1). Estas diferencias de productividad se trasladan a los ingresos de los ocupados, constituyendo, por tanto, el factor originario de la mala distribución del ingreso en América Latina.¹

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD
POR ESTRATO, DÉCADA DEL 1960

Estrato productivo	PIB ^a		Empleo		PIB por ocupado ^b			
		%	(miles)	%	Índices			
Moderno	61,1	53,3	10,3	13,1	5,9	28,8	4,08	
Intermedio	47,7	41,6	39,9	50,6	1,2	5,8	0,82	
Tradicional	5,9	5,1	28,7	36,4	0,2	1,0	0,14	
Total	114,7	100,0	78,9	100,0	1,5	7,1	1,00	

Fuente: Elaborado con base en Z. Salawinsky "Naturaleza de las estimaciones sobre la distribución de la fuerza de trabajo según estratos de productividad", en La mano de obra y el desarrollo económico en los últimos años. CEPAL, 1970.

^a PIB en millones de dólares de 1960

^b Miles de dólares

En este contexto, se estima que las PYME, generaron cerca de un 40% del total del empleo (representan la mayor parte del estrato intermedio) constituyendo, por tanto, un factor económico importante para impulsar las políticas de cohesión social en la región.

2. El desarrollo de las PYME en el contexto de la globalización²

Han pasado ya más de tres décadas desde los primeros intentos efectuados a comienzo de los años 1970, y seguidos por otros países a fines de los años 1980 y principios de 1990, para avanzar hacia un desarrollo más abierto a la competencia externa.

La apertura de la economía hacia el exterior, la desregulación de múltiples mercados y la privatización de activos del Sector Público indujeron transformaciones profundas en el comportamiento de las economías de América Latina de los sesenta. La estructura productiva y el cuadro institucional y regulatorio de los países de la región han ido experimentando fuertes cambios en el marco de una profunda mutación estructural de largo plazo (Cimoli, 2005).

El entorno macroeconómico de América Latina –propenso a la transmisión de los efectos de la volatilidad financiera– se ha caracterizado por grandes desequilibrios reales, es decir, una gran cantidad de capacidad productiva y fuerza de trabajo sin utilizar (Ffrench Davis, 2003).

El desarrollo de las PYME cambia en este nuevo contexto económico, caracterizado por un mayor desempleo y la pérdida de calidad del empleo como resultado de los procesos de

¹ Consultar a Pinto y de Filippo (1974,1982), Infante (1981), Tokman (1982) y PREALC (1982).

² Ver OIT (1999, 2006); Katz (2000, 2006); Infante y Klein (1992).

privatización, terciarización, informalización y precarización del trabajo. A estos procesos que afectaron el funcionamiento del mercado laboral de la región se agrega el hecho de que entre 1990 y el 2005 el desempleo aumentó, aun en años de importante crecimiento económico, en suma, la heterogeneidad del aparato productivo aumentó y así también lo hizo la del empleo.

Durante los últimos quince años, la privatización implicó una reducción del empleo público de 14% en 1990 a 12% del total en 2005 (véase cuadro 2), el empleo de servicios aumentó su incidencia del 71% a 75%, el empleo informal pasó de representar un 43% del total en el primer año, hasta llegar a cerca de la mitad del empleo en el segundo (incluye microempresas, trabajadores por cuenta propia sin calificación, ayudantes familiares y servicio doméstico), y la fracción de los trabajadores que cotizan en la seguridad social cayó de 29% en 1990 a 26% en 2003.³

El nuevo contexto estructural significó importantes cambios en la evolución del empleo de las empresas privadas según su tamaño. Debido a la privatización y al crecimiento del sector exportador que aumenta su participación en el producto, la incidencia del empleo de las empresas de gran tamaño se incrementa de 15% en 1990 a 18% del total en 2005 y así también, ocurre con la de los ocupados en actividades que son básicamente informales (véase cuadro 2). En contraposición, la transformación productiva del período afectó negativamente la capacidad de generación de empleo de las microempresas y en especial las de tamaño pequeño y mediano como lo muestra el hecho que su contribución al empleo total disminuyó de 40% en 1990 a 35,5% en 2005.

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO
SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS 1980-2005

(En porcentajes)

Años	Trabajo independiente, cuenta propia (profesionales y técnicos) y servicio doméstico				Sector Público	Empresas privadas por tamaño				
	Total	Trabajadores independientes	Cuenta propia Prof. y Téc.	Servicio Doméstico		Total	Mipymes Micro empresas ^a	Pequeñas ^b	Medianas ^c	Empresas Grandes ^d
1980	29,0	21,0	2,0	6,0	16,0	40,0	15,0	11,0	14,0	15,0
1990	30,0	22,2	2,0	5,8	14,4	38,0	15,5	9,2	13,3	17,6
1995	34,7	26,2	2,0	6,5	13,2	36,9	17,4	7,1	12,4	15,2
2000	33,8	25,4	2,2	6,3	12,8	36,3	17,0	7,0	12,3	17,0
2005	33,7	25,1	2,3	6,3	12,8	35,5	17,0	6,5	12,0	18,0

Fuente: Elaboración con base en OIT (1999-2006).

^a Empresas hasta cinco ocupados.

^b Empresas ocupados entre seis y 20 ocupados.

^c Empresas entre 21 y cien ocupados.

^d Empresas con más de cien ocupados.

En un intento de comparar la composición actual del empleo, según estratos productivos con la registrada en los sesenta, se estimó la estructura empleo según el tamaño de las empresas para el

³ Al respecto, consultar OIT (2003 y 2006) y Solimano (2007).

período 1990-2005⁴ (véase cuadro 3). Los datos muestran que durante este período la estructura del empleo se polarizó, dado que aumentó simultáneamente la inserción laboral en los estratos de baja y alta productividad, en detrimento de los de productividad intermedia.

En efecto, la importancia del empleo de las empresas de baja productividad en el empleo total aumentó de 48,5% en 1980 a 48,5% en 2005 y la de las empresas grandes se elevó de 17,0% a 20,2% entre los mismos años. Por el contrario, la incidencia del empleo de las empresas con un nivel medio de productividad⁵ en el total, disminuyó de 41% en 1980 a 31,3% en 2005 (véase cuadro 3).

De estos datos se deduce que la estructura productiva de la región es más heterogénea en la actualidad que la vigente en los sesenta: hay una mayor proporción de ocupados en los sectores de baja productividad, hay un aumento del empleo en las grandes empresas y sobretodo se registra una fuerte caída del porcentaje del empleo creado por el estrato de productividad mediana (PYME).

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO SEGÚN
NIVELES DE PRODUCTIVIDAD, 1980-2005

Niveles de productividad	Años				
	1980	1990	1995	2000	2005
Alto ^a	17,0	19,6	17,2	19,2	20,3
Medio ^b	25,0	22,5	19,5	19,3	18,5
Bajo ^c	42,0	43,5	50,1	48,6	48,5

Fuente: Elaboración con base en CEPAL (1964) y OIT (1999 y 2006).

^a Ocupados en empresas grandes y trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos.

^b Ocupados en empresas medianas y en el sector público.

^c Corresponde a ocupados en microempresas, trabajadores por cuenta propia sin calificación, ayudantes familiares y servicio doméstico.

Concluyendo, se verifica que la heterogeneidad estructural es un rasgo permanente del funcionamiento económico de la región, y que la misma está en el origen de la persistencia de los altos niveles de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe.⁶

Para revertir esta tendencia, que persiste en la actual matriz de desarrollo de los países en CEPAL (2004b) se propone, entre otros, la adopción de una “estrategia de cohesión social” en América Latina y el Caribe, basado en cuatro pilares: un pilar productivo, respaldado por un pacto fiscal, un pilar laboral, uno educativo y un pilar de protección social.

En cuanto al área productiva, se trata de modificar una estructura económica y social diversa y, por tanto, de aplicar políticas distintas a las actuales. Las medidas deben tomar en cuenta una matriz económica en la que, como se mostró, funcionan tres categorías bien diferenciadas: grandes empresas cercanas a la frontera tecnológica y con acceso al crédito, pequeñas y especialmente medianas empresas que enfrentan claras fallas del mercado y microempresas y trabajadores independientes con muy baja productividad y creciente informalidad.

⁴ Se ha considerado que el estrato de baja productividad está constituido por el sector informal, el sector de productividad media lo está por las empresas de tamaño pequeño y mediano, en tanto el estrato de alta productividad corresponde a las empresas grandes.

⁵ Corresponde a los ocupados en empresas pequeñas y medianas y en el sector público.

⁶ Ver Tokman (2004) y CEPAL (2000, 2006a, 2006b y 2006c).

Al respecto, se reconoce que sin acciones orientadas a la convergencia tanto de las empresas pequeñas y medianas con el resto de la economía, como del desarrollo territorial, es muy probable que aumente la concentración de la riqueza y se profundicen las diferencias regionales, porque no todos los sectores y regiones tienen acceso a los activos necesarios para el crecimiento. En este sentido, la experiencia europea ofrece lecciones valiosas, ya que uno de los objetivos centrales de su política fue el de la cohesión de las distintas regiones que conforman el bloque (CEPAL 2004b; Infante 2006b).

Para hacer frente a los factores de carácter cíclico, en CEPAL (2004a) se plantea la necesidad de mejorar la política macroeconómica para aplicar medidas anticíclicas y así reducir la elevada volatilidad de las economías.

Se debe considerar que la alta vulnerabilidad del patrón actual de crecimiento a los cambios en la economía internacional y la demanda afecta negativamente la utilización de la capacidad productiva agregada y diferencialmente la productividad de los diferentes estratos de la producción. Además, la volatilidad del crecimiento económico aumenta la vulnerabilidad de los sectores de la sociedad con menos recursos, que en los períodos de recesión dejan de estar cubiertos por los distintos mecanismos de protección social ligados al empleo formal.

II. Lecciones de los Fondos de la Unión Europea, instrumentos de transformación productiva y de cohesión social⁷

La acción de la Unión Europea se refiere a valores concretos sobre una sociedad justa y equitativa, con mayor nivel de vida y oportunidades para todos, principios que guían la política económica y sus objetivos.

Las políticas y los Fondos Estructurales han sido pensados para reducir desequilibrios o atacar problemas estructurales de las economías de menor desarrollo en la integración entre países, constituyendo la experiencia europea un verdadero paradigma en este campo.

A continuación se analizan los fundamentos de las políticas aplicadas y los objetivos y alcance de los Fondos Estructurales. Por último se intenta dimensionar los efectos de las políticas y programas sobre el desarrollo de las regiones menos avanzadas de la Unión Europea.

⁷ Se agradece la contribución de la socióloga Loreto Maza en las tareas de seleccionar y organizar la información sobre los Fondos de la Unión Europea que se presentan en esta sección y en el anexo.

A. Los fundamentos de las políticas

En el modelo europeo la cohesión es un valor en sí misma, pero además es necesaria para garantizar el éxito de la integración económica (CEPAL, 2004b). De allí que las normas que rigen las políticas de cohesión deban ser observadas rigurosamente procurando:

- Evitar políticas desmedidas e inviables;
- Perseguir, mediante la inversión pública, objetivos fidedignos y medibles y hacer hincapié en la transparencia de los procesos, por medio de una evaluación adecuada, una cooperación más amplia y una subsidiariedad eficaz;
- Asegurar una combinación oportuna de asistencia estatal e infraestructura;
- Garantizar que los fondos gastados en el marco de una política regional no sustituyan a los recursos que se invierten normalmente en proyectos de desarrollo local;
- Los fondos de cohesión social deben estimular la competitividad de las regiones rezagadas, mediante el aumento de su productividad, y no deben considerarse como meros instrumentos de política redistributiva;
- Del mismo modo, las inversiones públicas deben complementarse con iniciativas de fortalecimiento de la capacidad en la esfera municipal o provincial;
- La gobernabilidad de los procesos debe asegurarse por la vía de la participación ciudadana y las responsabilidades inherentes a la cooperación en el ámbito local.

En lo que sigue, se describen las políticas y la acción de los Fondos Estructurales para el desarrollo de las regiones en la Unión Europea, observando especialmente el papel desempeñado por las pequeñas empresas en el proceso de convergencia productiva de los fondos son cuatro: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Fondo de Cohesión.

B. Los Fondos Estructurales⁸

Todas las acciones de los Fondos apuntan a lograr la mayor cohesión económica y social. Dentro de este propósito, está la reducción de los desequilibrios de los países más rezagados y de las regiones más atrasadas, por ello han adoptado distintos Fondos Estructurales como complemento a las políticas de desarrollo de los países y territorios que están por debajo del 75% del ingreso promedio per cápita, así como para los territorios que necesitan reestructurar su actividad industrial.

La acción de los Fondos Estructurales responde, por un lado, a tres objetivos prioritarios y, por otro, a los criterios de convergencia, competitividad regional y empleo.

1. Objetivos prioritarios

El apoyo de la Unión Europea a través de la política regional está en función del nivel de desarrollo de las regiones y del tipo de dificultades a las que se enfrentan. La política prevé el establecimiento de tres objetivos prioritarios:

- Objetivo 1: Apoyar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas.

⁸ Ver anexo B para una descripción detallada de los Fondos Estructurales y de los Programas específicos que implementa la UE.

Este objetivo de los Fondos Estructurales constituye la principal prioridad de la política de cohesión de la Unión Europea. De acuerdo con el tratado, la actuación de la Unión está encaminada a "promover un desarrollo armonioso" y, en particular, "a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones".

A ello obedece el hecho de que dos tercios de los créditos de los Fondos Estructurales se destinen a la recuperación de las regiones más desfavorecidas, las denominadas "regiones del Objetivo 1", con un producto interior bruto (PIB) inferior al 75% de la media comunitaria y utiliza el 70% del Fondo Estructural.

- Objetivo 2: Reactivar las zonas con dificultades estructurales.

El objetivo 2 de los Fondos Estructurales persigue la dinamización de las zonas con dificultades estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o que dependen de la pesca. Esas zonas pertenecen a regiones cuyo nivel de desarrollo se sitúa en torno a la media comunitaria pero que, a su escala, padecen diferentes tipos de dificultades socioeconómicas, y que, a menudo, son la causa de una tasa de paro elevada. Estas dificultades son: deben ser regiones que no sumen más del 18% de la población de la UE y estén sometidas a cambios socioeconómicos importantes o que sean áreas industriales, rurales o pesqueras en declive.

- Objetivo 3

La política regional de la Unión Europea tiene por objetivo esencial la cohesión económica y social. Su acción se basa en la solidaridad financiera que permite la transferencia de más del 35% del presupuesto de la Unión hacia las regiones más desfavorecidas, monto se destina a regiones que no estén incluidas en el objetivo 1. De esta forma, las regiones menos desarrolladas de la Unión, que se enfrenten a un proceso de reconversión o a condiciones geográficas, económicas o sociales particulares, están en mejor posición para hacer frente a sus dificultades y obtener un máximo provecho de las oportunidades del Mercado único.

2. Los objetivos de convergencia económica, competitividad regional y empleo

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión contribuyen a la realización de los objetivos de "convergencia", "competitividad regional y empleo" y "cooperación territorial europea" de la siguiente manera:

- El fundamento del objetivo de convergencia es promover las condiciones y los factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a una verdadera reducción de la brecha entre los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas, esto es, cuyo PIB per cápita no supera el 75 % de la media comunitaria.
- Fuera de las regiones del objetivo de convergencia, el objetivo de competitividad regional y empleo tiene como finalidad incrementar la competitividad, el atractivo y el empleo de las regiones, por medio de un planteamiento dual.

En primer lugar, los programas de desarrollo ayudarán a las regiones a prever y promover el cambio económico por medio de la innovación y del fomento de la sociedad del conocimiento, el espíritu empresarial, la protección del medio ambiente y la mejora de su accesibilidad. En segundo lugar, adaptando la mano de obra e invirtiendo en recursos humanos se ayudará a alcanzar el objetivo de más y mejores puestos de trabajo. Como se indicó, los Fondos Estructurales de la Unión Europea son cuatro:

1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Tiene como objetivo reforzar el potencial económico en las regiones menos favorecidas, así como apoyar los ajustes estructurales para el desarrollo y fomentar el crecimiento y el empleo duradero, a través de la financiación de inversiones productivas e innovadoras, proyectos de infraestructura y medidas para desarrollar el potencial económico de la región.

En este contexto, se considera que las PYME y en concreto las pequeñas empresas, son particularmente importantes en regiones rezagadas en términos de desarrollo. Por tanto, los progresos alcanzados de conformidad con la carta de las pequeñas empresas que es uno de los pilares de la política empresarial de la Unión Europea y también de la política de los países miembros, tienen la máxima trascendencia para el valor añadido que puede obtener la comunidad gracias a las sinergias con la política de cohesión (véase recuadro 1).

RECUADRO 1 UNIÓN EUROPEA: LA CARTA DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS, PILAR DE LA POLÍTICA EMPRESARIAL⁹

Los objetivos de política hacia la pequeña empresa son los siguientes:

- a) Educación y formación en el espíritu empresarial. En todos los niveles escolares debe transmitirse conocimiento general sobre la actividad y el espíritu empresarial, creando módulos específicos sobre temas empresariales, como un elemento de los programas educativos en la enseñanza secundaria y superior,
- b) Puesta en marcha menos costosa y más rápida. Los costos de la puesta en marcha de una empresa deberán evolucionar hasta situarse entre los más competitivos del mundo.
- c) Mejorar la legislación y la reglamentación. Evaluar las normativas nacionales en materia de quiebra desde la óptica de la buena práctica. Lo que se aprenda de las evaluaciones comparativas debe conducir a mejorar las prácticas que rigen actualmente.
- d) Disponibilidad de habilidades. Esforzarse para que las universidades ofrezcan una gama adecuada de habilidades adaptadas a las necesidades de la pequeña empresa.
- e) Mejorar el acceso en línea. Instar a los poderes públicos a que aumenten su comunicación electrónica con el sector de la pequeña empresa.
- f) Obtener más provecho del Mercado Único. Encaminarse a la consecución en la Unión de un auténtico mercado interior, fácilmente accesible para las pequeñas empresas, en ámbitos críticos para su surgimiento.
- g) Fiscalidad y cuestiones financieras. Deben adaptarse los regímenes fiscales para recompensar el éxito, estimular a las empresas debutantes, favorecer la expansión de la pequeña empresa y la creación de puestos de trabajo, y facilitar la creación y la sucesión de pequeñas empresas. Eliminar obstáculos a la creación de un mercado paneuropeo de capitales, y aplicar el Plan de Acción de los Servicios Financieros y el Plan de Acción de Capital de Riesgo.
- h) Promoción de la capacidad tecnológica. Reforzar los programas de fomento destinados a la difusión de tecnología entre las pequeñas empresas y su capacidad para localizar, seleccionar y adaptar distintas tecnologías. Proveer la cooperación tecnológica y el uso compartido entre las PYMES europeas; elaborar programas de investigación más eficaces, centrados en las aplicaciones comerciales del conocimiento y la tecnología, desarrollar y adaptar sistemas de calidad y de certificación para la pequeña empresa; estimular a éstas para que participen en iniciativas de cooperación inter empresarial a escala local, nacional europea e internacional, así como la cooperación entre empresas y las instituciones de enseñanza superior y de investigación.
- i) Modelos de empresa electrónica próspera y apoyo de alto nivel a la pequeña empresa. Estimular a las pequeñas empresas para que apliquen las mejores prácticas y adopten modelos de empresa probados que les permita florecer en la nueva economía. Facilitar el acceso a la orientación y el apoyo de mentores y de inversores de riesgo (*bussines angels*), y aprovechar los servicios del Observatorio Europeo de PYMES.

⁹ Ver Acosta (2004).

2. El Fondo Social Europeo

Creado en 1960, el FSE es el principal instrumento de la política social de la Comunidad. Concede ayuda financiera, con arreglo a los objetivos 3 y 4 de los Fondos Estructurales, a planes de formación profesional, reciclado y creación de empleo, destinados principalmente a los desempleados jóvenes, a los desempleados de larga duración, a grupos sociales marginados y a las mujeres.

3. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)

El FEOGA ha representado desde su creación la principal partida del presupuesto comunitario y ha sido así, centro constante de los debates cuando el Consejo y el Parlamento europeo han tomado decisiones en torno al presupuesto de la Unión.

Los recursos del FEOGA son aportados conjuntamente por los Estados miembros, independientemente de quiénes vayan a beneficiarse más de los gastos en agricultura. El FEOGA forma parte integrante del presupuesto comunitario general, cuya financiación viene determinada, esencialmente, por la situación económica de cada Estado miembro. Esta solidaridad financiera entre Estados miembros ricos y menos ricos es uno de los principios fundamentales de la Comunidad y condición indispensable para el logro de un mayor grado de equilibrio económico y social dentro de la Unión, objetivo que está desempeñando un papel cada vez más importante en la política agrícola.

4. El Fondo de Cohesión

Es un instrumento estructural que, desde 1994, ayuda a los Estados miembros a reducir las disparidades económicas y sociales, así como, a estabilizar sus economías. El Fondo de Cohesión financia hasta el 85% de los gastos subvencionables de proyectos de gran envergadura en el ámbito del medio ambiente y la infraestructura de transporte.

Pueden beneficiarse de las ayudas del Fondo de Cohesión los Estados miembros: cuyo producto per cápita (PIB), calculado con arreglo a las paridades en poder de compra, sea inferior al 90% de la media comunitaria y que sigan un programa que les permita cumplir con las condiciones de convergencia económica¹⁰ (evitar déficits públicos excesivos).

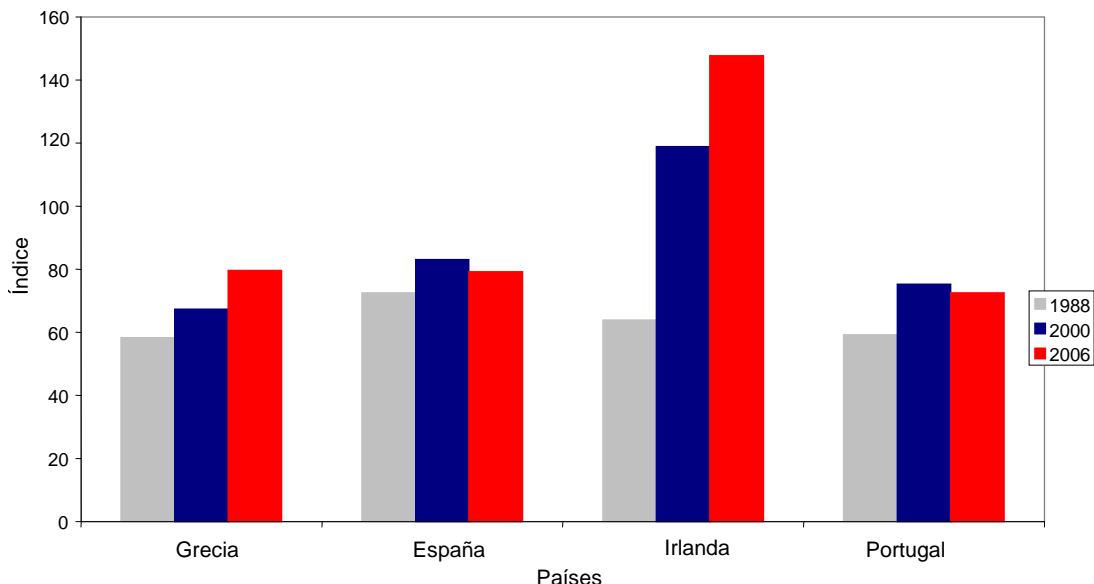
Además, debe considerarse que la ayuda del Fondo de Cohesión es una ayuda condicionada. El financiamiento concedido a un Estado miembro puede ser suspendido en caso de que éste no cumpla con la ejecución de su programa de convergencia para la unión económica y monetaria (pacto de estabilidad y crecimiento).¹¹

En suma, el conjunto de fondos y programas de iniciativas comunitarias, aplicaron un financiamiento de 210 miles de euros por año durante el período 2000-2006 (véase cuadro 4), cifra que representa un porcentaje significativo del PIB y la inversión de los cuatro países (Italia, Grecia, España y Portugal) beneficiados con la política de cohesión económica y social de la Unión Europea. En efecto, las regiones de estos países (objetivo 1) captaron la mayor parte de los fondos (60,7%) a lo que se adiciona el Fondo de Cohesión Social (8,6% del total). El 30% restante se distribuyó entre programas de iniciativa Comunitaria (Interreg, Equal y Leader) y de educación, formación y empleo en los países de los objetivos 2 y 3 mencionados.

¹⁰ Ver la sección sobre los objetivos de convergencia.

¹¹ A partir del 1 de enero de 2000, fueron cuatro los países miembros que podían ser subvencionados en el marco del Fondo de Cohesión: España, Grecia, Portugal e Irlanda. Sin embargo, la revisión intermedia de 2003 consideró que Irlanda (cuyo PIB representa el 101% del promedio) ya no cumplía los criterios para ser beneficiario de las subvenciones del Fondo de Cohesión a partir del 1 de enero de 2004.

GRÁFICO 1
UNIÓN EUROPEA. EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS



Fuente: Gauthier (2000) y EUROSTAT (2008).

El caso más impactante es el de Irlanda cuyo PIB per cápita pasó en 18 años, de ser un 60% del promedio en 1988, a superar en cerca de un 50% el del conjunto de países de la Unión Europea en 2006.¹² Este desempeño, se debe a la adopción de políticas internas para transformar su patrón tradicional de especialización, hacia la producción de software y microelectrónica, además de las políticas estructurales y los Fondos Europeos.

A los otros tres países aún les queda camino por recorrer dado que el producto por habitante de España, Grecia y Portugal oscila, actualmente, entre un 70% y un 80% la media Comunitaria. Por tanto, el logro de la convergencia productiva será una tarea de mediano y largo plazo, razón por la cual los recursos de los Fondos Estructurales deberían continuar concentrándose en estos países y en sus regiones menos favorecidas.

CUADRO 4
UNIÓN EUROPEA. INTERVENCIONES DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES, 2000-2006

Objetivos	Zonas Elegibles	Monto ^a	Porcentaje
Objetivo 1	Regiones en vías de desarrollo	127,5	60,7
Objetivo 2	Regiones con dificultades estructurales	19,7	9,4
Objetivo 3	Adaptación y modernización de políticas sistemas de educación, formación y empleo	24,1	11,5
Iniciativas Comunitarias	Interreg, Equal, Leader	9,8	4,7
Otras intervenciones	Acciones innovadoras y otras nuevas acciones	11,1	5,3
Fondos de Cohesión	Italia, Grecia, España y Portugal	18	8,6
TOTAL		210,2	100

Fuente A. Gauthier (2000).

^a En billones de euros.

¹² Según EUROSTAT, el PIB per cápita de Irlanda alcanzó a US\$51.800, en tanto el promedio de la UE fue de US\$35.100 en 2006.

C. Efectos de las políticas y los Fondos Estructurales

Los impactos de las políticas estructurales y de sus Fondos Estructurales, pueden ser dimensionados midiendo la evolución de la posición relativa de los países con respecto al PIB per cápita promedio de los países Así, se registrará avance si aumenta el porcentaje del PIB per cápita de un país respecto al promedio y viceversa.

Los cuatro países más beneficiados (Grecia, Irlanda, España y Portugal) han crecido por encima del promedio de los otros, contribuyendo positivamente al crecimiento de las economías de la Unión Europea. Este comportamiento se ha en el crecimiento sostenido, acelerado y por encima del promedio del producto por habitante en cada uno de los cuatro países (véase gráfico 1).

III. Políticas de homogeneización productiva con inclusión social: el caso de las empresas pequeñas y medianas en América Latina y el Caribe

El éxito de una estrategia de desarrollo con inclusión social depende fundamentalmente, de la superación de la heterogeneidad productiva aguda que caracteriza al sistema económico, en el cual coexisten actividades productivas de punta, que están en la frontera tecnológica mundial, con otras que utilizan prácticas y tecnologías atrasadas y alcanzan niveles de productividad muy bajos. Como se indicó, este fenómeno está en la base de las marcadas desigualdades de ingreso y de acceso a oportunidades que caracterizan a la región.

En la tarea de homogenización de la productividad de los diferentes estratos de la producción, las empresas pequeñas y medianas deben cumplir un papel importante tanto para dinamizar el crecimiento y la generación de empleo, como para mejorar la distribución del ingreso (Infante, 2007). Al respecto, las políticas públicas tienen que apuntar prioritariamente a elevar la productividad, poniendo especial énfasis en el mejoramiento del entorno en que se mueve la pequeña y mediana empresa, las que generan la mayor parte del empleo productivo.

En este contexto, se presentan tres áreas de política para reforzar la capacidad productiva de las unidades pequeñas y medianas y también para crear nuevas oportunidades de penetración en los mercados.

Estas se refieren a la superación de las restricciones que enfrentan actualmente las PYME, la articulación de estas empresas al sector exportador y la búsqueda de nuevos espacios de participación de las mismas en el mercado interno, especialmente en la producción de nuevos servicios sociales.

A. Superar las restricciones que enfrentan las PYME

Es consenso, que las empresas pequeñas y medianas deben emprender un conjunto relativamente amplio de transformaciones para poder competir y subsistir en el contexto de la globalización.

Con respecto a la permanencia de este sector como parte del tejido productivo, hay posiciones que indican que las empresas no competitivas debieran desaparecer. Por el contrario, aquí se postula que dada la importancia económica y social de las PYME, el conjunto de estas empresas debiera experimentar un proceso de reformas graduales de mediano plazo, que descansa sobre la situación actual y la modifique. Como resultado puede aumentar, aunque, pausadamente, la productividad de estos establecimientos y también su capacidad de inserción en los mercados, favoreciendo así la generación de empleo y la equidad.

Entre los numerosos obstáculos a ser superados para mejorar la situación actual de las PYME, se han identificado, principalmente, la competencia desleal, las normas jurídicas y comerciales y los trámites involucrados, la situación macroeconómica, las condiciones de financiamiento y la distribución poco democrática de los activos (tierra y capital). Además, se destaca la falta de acceso a los sistemas de seguridad social, la capacitación, la asistencia técnica a los conocimientos para mejorar la gestión del negocio, la tecnología y la innovación y finalmente, al apoyo necesario para desarrollar la asociatividad de los productores pequeños y medianos.

Uno de los obstáculos básicos para una aplicación eficaz de la política de homogenización productiva es modificar el actual modelo de negocios, que ha terminado por debilitar, a través de la competencia desleal, a segmentos cada vez más amplios de empresarios medianos y pequeños. Se entiende por modelo de negocios el conjunto de regulaciones y prácticas comerciales, basadas en un cierto sentido común y normas legales, que posibilitan determinadas estructuras de mercado y las modalidades operativas de éstas.

El objetivo es que el nuevo modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con los pequeños establecimientos, incluya fuertes incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial de las PYME, entre otros, su integración a clusters.

Por tanto, se trata de impulsar la creación de un ambiente de mayor competitividad que permita la expansión de los negocios de las pequeñas empresas, desarrollando un conjunto de normas procompetencia que vele por la proliferación de entidades empresariales de pequeña escala en el largo plazo.

Como resultado, se fortalecería la capacidad de generación de empleo directo de las PYME y, a la vez, el desarrollo de su potencial como empleadores indirectos a partir de encadenamientos con otro tipo de empresas (grandes) a las cuales provean y cuya dinámica económica induzca la expansión de los estratos de menor tamaño.

En el corto plazo, la propuesta es para superar la estrechez de mercado que afecta, actualmente, a las PYME, es crear nuevas oportunidades de producción y empleo en el área de

servicios.¹³ Existen diversas necesidades sociales (cuidado infantil, de seguridad comunitaria, de integración de discapacitados, de atención a la tercera edad, etc.), que pueden ser atendidos por pequeñas empresas de servicios, compuestas por profesionales jóvenes, de difícil empleabilidad en otras áreas de la economía, los que podrían organizarse en empresas pequeñas.

B. Articulación de las PYME al sector exportador¹⁴

En el contexto de una estrategia de homogenización productiva con inserción social la pregunta clave para formular una política exportadora es ¿Cómo lograr que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por una mayor competitividad se traduzca en una ulterior integración nacional, económica y social?

En otros términos, se trata de que el crecimiento económico, derivado de un nuevo impulso exportador permita lograr que los beneficios de este mayor crecimiento estén mejor distribuidos que en el pasado. De esta manera, la dinámica de las exportaciones aporta no solo a elevar el crecimiento y el empleo, sino también a mejorar la actual distribución del ingreso.

Entre los fundamentos de la política propuesta se destaca el hecho que el proceso de expansión de las exportaciones ha transformado la estructura productiva de las economías de la región, la que ha transitado desde la especialización primario exportadora clásica conformada por enclaves, a una plataforma más amplia y diversificada con la aparición del encadenamiento productivo o cluster en torno a una actividad o producto de gran dinamismo en el sector exportador.

Para que la propuesta tenga éxito, es imprescindible que desde los inicios del diseño de la estrategia exportadora se de prioridad a las políticas que conduzcan a reforzar los eslabonamientos de la estructura productiva con la finalidad de propagar los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados, como las PYME, que aún no se encuentran integrados. Por ello, al momento de definir la estrategia, es necesario considerar la red de relaciones en que un producto o rubro de exportación está integrado, lo cual incluye, entre otros, la infraestructura de puertos, caminos, telecomunicaciones, servicios financieros y la educación y la formación de los trabajadores.¹⁵

También se debe considerar que el dinamismo exportador si bien eleva el crecimiento de la productividad, este no asegura que tal aumento sea homogéneo, ya sea entre clusters o al interior de cada uno de ellos. De allí que sea importante aplicar políticas que permitan reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza a la cadena productiva y lograr así una distribución más equitativa de los resultados del crecimiento de las exportaciones entre las PYME y las empresas más dinámicas. De esta forma, una inserción internacional que promueva la constitución de cadenas productivas más integradas, con mayores grados de elaboración podría ser uno de los pivotes para elevar la productividad de las empresas pequeñas y medianas y al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso.

Como se indicó, las empresas pequeñas y medianas consideradas individualmente tienen numerosas fragilidades competitivas que impiden constituir actores económicos relevantes. El cluster, en cambio, ha demostrado una notable capacidad competitiva, manteniendo simultáneamente una especialización flexible capaz de adaptarse al mercado.

En realidad, el concepto de cluster a diferencia del de pequeñas empresas individuales no es solo un mecanismo de política económica o un instrumento de promoción empresarial. Se propone también, que se constituya en un modelo de desarrollo que se articula territorialmente (local o regionalmente) y que conduzca a la cohesión y a la inclusión social.

¹³ Ver sección C.

¹⁴ Este tema es tratado con profundidad en Guardia (2007).

¹⁵ Sobre este tema consultar a (Rhi-Sausi, 2003).

La propuesta de formar clusters en el sector exportador se fundamenta en la experiencia. La mayoría de las economías más prósperas, donde las empresas medianas y pequeñas han tenido un papel relevante, corresponde a países del Asia oriental con reconocida orientación de sus economías al exterior. Estos países han logrado articular a la empresa mediana y pequeña al proceso de exportación (clusters) combinando actividades de exportación directa (frecuentemente a través de agentes intermediarios relativamente pequeños, como en Taiwán) y también, como subcontratistas de empresas grandes, como en Japón y en Corea, con creciente intensidad desde mediados del decenio de 1970.

El éxito logrado por los países en materia de insertar a las PYME a los sectores exportadores, resulta particularmente atrayente para los países de América Latina y el Caribe, los que en la actualidad enfrentan el desafío de salir adelante en un contexto de mayor apertura y simultáneamente, mejorar el crecimiento, el empleo y la distribución de ingresos.

C. Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo¹⁶

Con el objetivo de contribuir en la búsqueda de alternativas para reducir el déficit social y de empleo de los sectores postergados, se propone aplicar una combinación de políticas públicas que permitan mejorar, simultáneamente, la capacidad de generación de empleo de la economía y la calidad de vida de las personas. Se destaca que la propuesta tiene como antecedente las experiencias de los países europeos en el campo de la economía social.

1. Antecedentes

Las profundas transformaciones sociales que se produjeron en Europa entre 1970 y 1990 –el envejecimiento de la población, la importante incorporación de la mujer al mercado laboral, el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicaciones y los cambios en las pautas de consumo, tuvieron una notable repercusión en el sistema productivo, además de generar problemas de inserción social, de marginación y de exclusión de algunos sectores sociales de los países.

Con el objetivo de responder a estos desafíos, en estos países se estimuló el desarrollo de “nuevos yacimientos de empleo” que pudieran facilitar el trabajo a personas con dificultades de integración en el mundo laboral. Al respecto, cabe destacar que en los casos de Francia y España, las diferentes iniciativas de apoyo a los nuevos sectores adecuadamente organizados desde la economía social, especialmente, a las actividades locales, están actualmente convertidas en alternativas viables para enfrentar los elevados niveles de desempleo y los efectos sociales negativos de los procesos de reestructuración productiva.

2. Inversión en nuevos sectores sociales: mayores oportunidades para las PYME

Esta política para los países de América Latina y el Caribe está basada en la idea, derivada de la experiencia europea, de que es posible transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo. En la propuesta, la acción está orientada a promover iniciativas en áreas sociales no exploradas de la economía o en espacios donde las políticas existentes han mostrado ser insuficientes para responder a las necesidades sociales de los grupos menos protegidos, cuya satisfacción no es bien resuelta ni por el sector público ni por el mercado, lo que se expresa en una gran demanda insatisfecha de servicios.

¹⁶ Ver Infante (2005).

Se trata de invertir en nuevos sectores de servicios sociales o “economía social” cuya producción responda a las necesidades de los grupos sociales en condición de pobreza relativa.

Esto permitiría mejorar su calidad de vida y al mismo tiempo, generar más y mejores empleos, especialmente para las empresas pequeñas y medianas, mediante la inversión en encadenamientos productivos asociados a este ámbito específico.

El conjunto de carencias de los grupos menos favorecidos de la población, cubiertas por los nuevos servicios, se pueden clasificar en tres bloques:

- a) Servicios sociales a la vida diaria (atención integral a la infancia, alfabetización digital y apoyo escolar),
- b) Servicios para mejorar el nivel de vida (convivencia segura y atención al adulto mayor),
- c) Servicios culturales y de recreación (promoción cultural, deporte y turismo).

En cuanto a la generación de empleo, además de invertir en la creación de nuevos servicios o nuevos sectores sociales, se propone aplicar políticas para reforzar la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas con la finalidad de que éstas recuperen su participación, tanto en el mercado como en la generación de nuevas ocupaciones.

Respecto al impacto de estas medidas sobre la situación laboral, cabe destacar que, aun cuando los nuevos sectores sociales y las MIPYME son intensivos en empleo, éstos no son la solución final al problema de la desocupación, pero sí una fuente para crear puestos adicionales de trabajo que contribuyen a disminuirla.

Por otro lado, para implementar esta política, es preciso aplicar una política de gasto social activo, que posibilite la inserción de las personas en la sociedad, a través de la creación de empleos dignos. La calidad de estos empleos sociales sería superior a la de aquellos creados, directamente, por los actuales programas públicos, dado que permiten crear servicios útiles para la satisfacción de las necesidades esenciales de las comunidades postergadas y representan nuevas oportunidades de trabajo permanente, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección social aceptable.

Además, se propone que los programas de empleo social sean ejecutados a nivel territorial para asentar, localmente, el proyecto de desarrollo incluyente, con la participación de la Comunidad y los principales agentes con responsabilidades en el campo del empleo y social. De esta forma, se estaría promoviendo la creación de un marco favorable para la participación de los actores sociales involucrados, requisito básico para la implementación eficiente de las políticas de desarrollo expresado a través de diferentes acuerdos entre éstos.

Una política como la propuesta requiere un fuerte y sostenido impulso y la coordinación por el Estado, lo que deberá reflejarse en la asignación de importantes recursos por un período amplio de tiempo, si se desea cumplir con el objetivo de que los países de la región progresen con equidad creciente.

Esta iniciativa debiera ser ejecutada con amplia participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, en forma descentralizada en cada región y a nivel local, espacios en los que se evidencian en la práctica los diferenciales de productividad y las características específicas que deben ser superadas. El desarrollo de una “economía social” de este tipo, asentada en la experiencia acumulada de diversas instituciones estatales sería una prometedora vía para lograr el desarrollo con equidad.

Para acometer una tarea de esa magnitud es preciso forjar un nuevo contrato social, en el que las decisiones sobre la magnitud y aplicación de los recursos debieran ser tomadas a través del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los

niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos. Ello requerirá también, la readecuación de las instituciones para que el diálogo social pueda ser realizado, efectivamente, en los diferentes niveles de participación ciudadana.

Con esta finalidad se propone la creación de una institucionalidad participativa, a través de una red de instituciones sociales de base. Esta es, tal vez, la tarea más grande que el Estado y la sociedad tienen por delante para construir los fundamentos sólidos de un desarrollo inclusivo con menor pobreza y cohesión social (Sunkel, Infante 2006).

IV. Comentarios finales

La formulación de políticas para mejorar la productividad y la competitividad de las pequeñas empresas y así reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza el aparato productivo de los países de la región, requiere, además, de un enfoque renovado del desarrollo, el conocimiento de prácticas en materia de implementación de políticas y programas en el campo de la transformación productiva.

Al respecto de la experiencia de la Unión Europea sobre la adopción de políticas estructurales y mecanismos de compensación surgen varias enseñanzas para la región de América latina y el Caribe, entre éstas se destaca tres lecciones básicas.

La implementación de instrumentos estructurales debe ser gradual, no solo en los contenidos y en los recursos, sino también, en los tiempos de implementación.

El proceso debe ser descentralizado. Los territorios son los que hacen el desarrollo de los países. A esta conclusión se arribó, luego de implementar una política de regiones como motor de la integración física, económica, social e intercultural del espacio europeo. De ahí que, los Fondos Estructurales regionales, sean los más importantes de toda la estructura de intervenciones y de subsidiaridad.

Las acciones deben ser sistémicas. El carácter sistémico e interrelacionado de los Fondos se observa en las políticas consideradas cuando, por ejemplo, el programa de acción para las PYME está relacionado con la política de investigación y empresas, así como en la política de regiones a través de la acción del FEDER y del FSE.

Con base en la propuesta de la CEPAL sobre un desarrollo con cohesión social y la experiencia de los países europeos reseñada, a continuación se incluye algunos comentarios sobre los aspectos centrales de la política, orientada, específicamente, a mejorar la productividad y la capacidad de generación de nuevos empleos de las empresas de tamaño pequeño y mediano en la región.

El primero, es que la estrategia de desarrollo en la que se sustenta esta propuesta de política debe tener como objetivo central la homogenización del aparato productivo, si se desea, realmente revertir la tendencia histórica de los altos niveles de desigualdad, exclusión y pobreza en América Latina y el Caribe.

En el segundo, se releva la necesidad de considerar la aplicación de una política macro económica preocupada no solo de los equilibrios básicos y del crecimiento *per se*, sino también de enfrentar la vulnerabilidad del mismo, frente a cambios en la economía internacional. Así se evitaría la subutilización de la capacidad productiva y también los efectos negativos que tienen las oscilaciones de la actividad económica sobre la productividad, los que afectan, diferencialmente, a los diferentes estratos de la producción.

El tercer comentario se refiere a algunos aspectos institucionales de las políticas de homogeneización productiva con inclusión social, en especial, de los programas de inversión en nuevos sectores sociales.

Al respecto se destaca la necesidad de contar un fuerte y sostenido impulso y la coordinación por parte del Estado, lo que deberá reflejarse en la asignación de importantes recursos por un período amplio de tiempo, en tanto las decisiones sobre la magnitud y aplicación de esos recursos debieran ser tomadas a través del diálogo social.

Para acometer una tarea de esa magnitud es preciso readecuar las instituciones para que el diálogo social pueda ser realizado, efectivamente, en los diferentes niveles de participación ciudadana, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos.

Anexos

Anexo 1

Fondos Estructurales de la Unión Europea

A. Introducción

En la Cumbre Extraordinaria del Empleo, celebrada en Europa en 1997, se acordó la puesta en marcha de las medidas respecto a empleo recomendadas en el Tratado de Ámsterdam antes de que éste entrara en vigor.

Entre las medidas aprobadas en dicha Cumbre se determinó la necesidad de establecer de forma inmediata una coordinación de las políticas de empleo manteniendo el criterio de estabilidad macroeconómica, el saneamiento de las cuentas públicas, la moderación salarial, las reformas estructurales y prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas (las principales generadoras de empleo en la Unión), a las nuevas tecnologías y a los nuevos sectores y redes transeuropeas.

El financiamiento de las políticas y programas quedó a cargo de los Fondos Estructurales y de otros instrumentos financieros y de gestión creados por la Unión Europea para tales fines. En lo que sigue, se describen los Fondos Estructurales, destacándose algunos programas y proyectos del Fondo Social Europeo (FSE) y otros programas recientemente aprobados en esta área de política.

El presupuesto de la Unión Europea si bien ha ido aumentando a lo largo del tiempo, actualmente su límite está fijado en el 1,27% del PIB de la Unión, es decir, alcanzaría a 210 mil millones de dólares en el año 2007.¹⁷ El presupuesto anual se fija dentro de un marco financiero plurianual previamente establecido para un período no inferior a cinco años (actualmente siete años).¹⁸

B. Los Fondos Estructurales

1. Objetivos generales

La Unión Europea a través de los Fondos Estructurales persigue el objetivo básico de lograr la cohesión económica y social y en particular:

- Contribuir a un desarrollo económico sostenible.
- Desarrollar el empleo y los recursos humanos.
- Promover la igualdad entre hombres y mujeres.
- Proteger y mejorar el medio ambiente.

2. Objetivos prioritarios

El apoyo de la Unión Europea a través de la política regional está en función del nivel de desarrollo de las regiones y del tipo de dificultades a las que se enfrentan. La reglamentación de los Fondos

¹⁷ El PIB de la Unión alcanzó 16.574 billones de dólares en 2007.

¹⁸ Para el período financiero 2007-2013 se está discutiendo la propuesta de algunos países como Alemania o los Países Bajos de reducirlo al 1% del PIB de la Unión, pero esta propuesta encuentra una fuerte oposición en los diez países incorporados a la Unión el año 2004 y en países como España, Grecia, Irlanda o Portugal.

Estructurales para el periodo 2000-2006 prevé en particular el establecimiento de tres objetivos prioritarios:

Objetivo 1: Apoyar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas

Este objetivo de los Fondos Estructurales constituye la principal prioridad de la política de cohesión de la Unión Europea. De acuerdo con el tratado, la actuación de la Unión está encaminada a "promover un desarrollo armonioso" y, en particular, "a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones". A ello obedece el hecho de que dos tercios de los créditos de los Fondos Estructurales (es decir, más de 135 mil millones de euros) se destinen a la recuperación de las regiones más desfavorecidas, las denominadas "regiones del Objetivo 1", con un producto interior bruto (PIB) inferior al 75% de la media comunitaria y utiliza el 70% del Fondo Estructural.

En todas esas regiones, muchos de los indicadores económicos están "en situación de alerta":

- Escaso nivel de inversión;
- Tasas de desempleo superiores a la media;
- Falta de servicios a las personas y a las empresas;
- Precaria dotación de infraestructuras de base.

Objetivo 2: Reactivar las zonas con dificultades estructurales

El objetivo 2 de los Fondos Estructurales persigue la dinamización de las zonas con dificultades estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o que dependen de la pesca. Esas zonas pertenecen a regiones cuyo nivel de desarrollo se sitúa en torno a la media comunitaria pero que, a su escala, padecen diferentes tipos de dificultades socioeconómicas, y que, a menudo, son la causa de una tasa de paro elevada. Estas dificultades son:

- Los cambios en los sectores industriales o de servicios
- Un declive de las actividades tradicionales en zonas rurales;
- Una situación de crisis en el medio urbano;
- Dificultades que afectan a la pesca.

Deben ser regiones que no sumen más del 18% de la población de la UE y estén sometidas a cambios socioeconómicos importantes o que sean áreas industriales, rurales o pesqueras en declive.

Objetivo 3: Lograr la cohesión económica y social

La política regional de la Unión Europea tiene por objetivo esencial lograr la cohesión económica y social. Su acción se basa en la solidaridad financiera que permite la transferencia de más del 35% del presupuesto de la Unión (213 billones de euros para el periodo 2000-2006, más 21,74 billones de euros aprobados para los diez nuevos Estados miembros) hacia las regiones más desfavorecidas. Este monto se destina a regiones que no estén incluidas en el objetivo 1.

De esta forma, las regiones menos desarrolladas de la Unión, que se enfrenten a un proceso de reconversión o a condiciones geográficas, económicas o sociales particulares, están en mejor posición para hacer frente a sus dificultades y obtener un máximo provecho de las oportunidades del mercado único.

3. Tipos de Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales son cinco:

a) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional

El FEDER se estableció en 1975 para financiar la ayuda estructural mediante programas de desarrollo regional destinados a las regiones más desfavorecidas con el fin de contribuir a reducir los desequilibrios socioeconómicos que se dan entre las regiones de la Unión. El FEDER concede ayuda financiera principalmente para apoyar programas que son presentados y gestionados directamente por las autoridades competentes de los Estados miembros. Las zonas que pueden acogerse a las ayudas regionales comunitarias se definen en función de las necesidades derivadas de sus problemas económicos.

b) El Fondo Social Europeo

Creado en 1960, el FSE es el principal instrumento de la política social de la Comunidad. Concede ayuda financiera, con arreglo a los objetivos 3 y 4 de los Fondos Estructurales, a planes de formación profesional, reciclado y creación de empleo, destinados principalmente a los desempleados jóvenes, a los desempleados de larga duración, a grupos sociales marginados y a las mujeres.

c) El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

El FEOGA ha representado, desde su creación, la principal partida del presupuesto comunitario y ha sido así centro constante de los debates cuando el Consejo y el Parlamento Europeo han tomado decisiones en torno al presupuesto de la Unión. En 1995 el FEOGA absorbió alrededor del 48% del presupuesto total de ésta.

Los recursos del FEOGA son aportados conjuntamente por los Estados miembros, independientemente de quiénes vayan a beneficiarse más de los gastos en agricultura. El FEOGA forma parte integrante del presupuesto comunitario general, cuya financiación viene determinada esencialmente por la situación económica de cada Estado miembro. Esta solidaridad financiera entre Estados miembros ricos y menos ricos es uno de los principios fundamentales de la Comunidad y condición indispensable para el logro de un mayor grado de equilibrio económico y social dentro de la Unión, objetivo que está desempeñando un papel cada vez más importante en la política agrícola. Hay también otros ingresos derivados de los derechos de aduana cobrados por la Unión en las importaciones procedentes de países no comunitarios.

Como su propio nombre indica, el FEOGA se compone de dos partes. La Sección de Garantía financia el gasto de la comunidad en la política de precios y mercados, incluidos los pagos compensatorios de la reforma de la PAC y las medidas de acompañamiento. La mayor parte de los créditos del FEOGA van a la Sección de Garantía (aproximadamente el 90% en 1995) y, de esos créditos, alrededor de la mitad se gasta en pagos directos a los agricultores.

La Sección de Orientación recibe los recursos comunitarios asignados a la política estructural, como, por ejemplo, las ayudas a la modernización de las explotaciones, a la instalación de jóvenes agricultores, a la transformación y comercialización o a la diversificación. Junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), esta sección financia las medidas de desarrollo rural. Estas medidas se planifican y se ejecutan de forma bastante descentralizada: se impone la cooperación con los Estados miembros y regiones y se aplica el principio de cofinanciación. En 1995 la Sección de Orientación fue dotada con un importe próximo al 10% del presupuesto agrícola total.

d) El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca

El IFOP agrupa desde 1994 los instrumentos comunitarios relativos a la pesca. Se aplica a todas las regiones costeras y su principal misión consiste en aumentar la competitividad de las estructuras del sector pesquero, promover la creación de empresas viables en la industria pesquera y procurar el mantenimiento del equilibrio entre la capacidad pesquera y los recursos disponibles.

e) El Fondo de Cohesión

Es un instrumento estructural que, desde 1994, ayuda a los Estados miembros a reducir las disparidades económicas y sociales así como a estabilizar sus economías. El Fondo de Cohesión financia hasta el 85% de los gastos subvencionables de proyectos de gran envergadura en el ámbito del medio ambiente y la infraestructura de transporte.

Entre 2004 y 2006, el presupuesto asignado al Fondo de Cohesión ascendió a 15.900 millones de euros (precios de 2004). Más de la mitad de los fondos (84.900 millones de euros) está reservada a los nuevos Estados miembros. Pueden beneficiarse de las ayudas del Fondo de Cohesión los Estados miembros:

- Cuyo producto interior bruto per cápita (PIB), calculado con arreglo a las paridades en poder de compra, sea inferior al 90% de la media comunitaria,
- Que sigan un programa que les permita cumplir con las condiciones de convergencia económica¹⁹ tal como se estipula en la letra c) del artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (evitar déficits públicos excesivos).

A partir del 1 de enero de 2000, fueron cuatro los Estados miembros que podían ser subvencionados en el marco del Fondo de Cohesión: España, Grecia, Portugal e Irlanda. La revisión intermedia de la Comisión de 2003 consideró que Irlanda (cuyo PIB representa el 101% de la media) ya no cumpliría los criterios para ser beneficiario de las subvenciones del Fondo de Cohesión a partir del 1 de enero de 2004. El 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación de la UE, todos los nuevos Estados miembros (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) cumplían con las condiciones para recibir la ayuda del Fondo de Cohesión.

La ayuda del Fondo de Cohesión es de carácter condicionado. La financiación concedida a un Estado miembro puede ser suspendida en caso de que éste no cumpla con la ejecución de su programa de convergencia para la unión económica y monetaria (pacto de estabilidad y crecimiento), es decir, un déficit público excesivo (más del 3% del PIB para España, Portugal y Grecia, este límite se está negociando por separado con cada uno de los diez nuevos Estados miembros, con arreglo a su propio déficit público en el momento de la adhesión). No podrán aprobarse nuevos proyectos hasta que no se haya controlado el déficit.

Para ser subvencionados, los proyectos deben pertenecer a una de las dos categorías siguientes:

- a) Proyectos medioambientales que participen en la consecución de los objetivos del Tratado de la CE y, en particular, los proyectos que coincidan con las prioridades en materia de política comunitaria medioambiental establecidas por los planes de acción medioambiental y de desarrollo sostenible pertinentes.
- b) Proyectos de infraestructura de transporte destinados a establecer o a desarrollar las infraestructuras de transporte tal como son definidas por las directrices de la Red transeuropea de transporte (RTE)

¹⁹ Ver más adelante sección sobre objetivos de convergencia.

4. Los Fondos Estructurales y los objetivos de convergencia económica, competitividad regional y empleo

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión contribuyen a la realización de tres objetivos: “convergencia”, “competitividad regional y empleo” y “cooperación territorial europea” de la siguiente manera:

El fundamento del objetivo de convergencia es promover unas condiciones y unos factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a una verdadera reducción de la brecha entre los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas.

En una Unión Europea de veintisiete miembros, este objetivo se refiere a ochenta y cuatro regiones de diecisiete Estados miembros, en las cuales viven ciento cincuenta y cuatro millones de personas y cuyo PIB per cápita no supera el 75% de la media comunitaria, y –sobre la base de una “exclusión gradual”– a otras dieciséis regiones con casi dieciséis millones y medio de habitantes y un PIB ligeramente por encima del umbral, debido al efecto estadístico de la UE ampliada. El importe disponible dentro del objetivo de convergencia es de 282.800 millones de euros, que representan el 81,5% del total y se dividen de la siguiente manera: 199.300 millones de euros para las regiones del objetivo de convergencia, 14.000 millones de euros para las regiones de “exclusión gradual” y 69.500 millones de euros para el Fondo de Cohesión, que se aplica a quince Estados miembros.

Fuera de las regiones del objetivo de convergencia, el objetivo de competitividad regional y empleo tiene como finalidad incrementar la competitividad, el atractivo y el empleo de las regiones, por medio de un planteamiento dual.

En primer lugar, los programas de desarrollo ayudarán a las regiones a prever y promover el cambio económico por medio de la innovación y del fomento de la sociedad del conocimiento, el espíritu empresarial, la protección del medio ambiente y la mejora de su accesibilidad. En segundo lugar, adaptando la mano de obra e invirtiendo en recursos humanos se ayudará a alcanzar el objetivo de más y mejores puestos de trabajo.

Considerando una Unión Europea de 27 Estados miembros, serán subvencionables un total de 168 regiones, lo que supone 314 millones de habitantes. Dentro de estas, 13 regiones que albergan a 19 millones de habitantes constituyen las zonas de “inclusión gradual” y son objeto de asignaciones financieras especiales gracias a su anterior clasificación como regiones del “objetivo 1” señalado anteriormente.

C. Los planes de acción nacionales

Las directrices generales acordadas por la Comunidad Europea, son la base de los Planes de Acción a nivel nacional y corresponden a las siguientes cuatro grandes áreas de actuación: mejorar la capacidad de inserción profesional, desarrollar el espíritu de empresa, fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas y reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Como se puede apreciar, las líneas de actuación propuestas son muy amplias y se relacionan con cuestiones muy diversas. Esto permite establecer Planes de Acción Nacionales flexibles que se ajusten a las características peculiares que tengan cada uno de los mercados de trabajo de los diversos países de la Unión. Sin embargo, se puede afirmar que existe una serie de objetivos en común que han sido adoptados, en mayor o menor medida, por todos los países:

- Entre los sectores de baja productividad, se potenciarán los denominados yacimientos de empleo. En función de los criterios establecidos por la Comisión Europea en 1995 las principales actividades que se pueden incluir dentro de la concepción genérica de yacimientos de empleo son:
 - Servicios de la vida diaria: servicios a domicilio, cuidado de los niños, servicios a particulares utilizando las tecnologías de la información y de la comunicación, ayuda a los jóvenes con dificultades,
 - Servicios para mejorar la calidad de vida: mejora de la vivienda, servicios de seguridad, desarrollo de transportes colectivos, rehabilitación de espacios públicos,
 - Servicios culturales y de ocio: turismo, valorización del patrimonio cultural, desarrollo cultural local; servicios de medio ambiente: gestión de residuos, gestión del agua, desarrollo de energías renovables y deporte.
- Se prestará especial atención a las pequeñas y medianas empresas (PYME) ya que éstas son las que han demostrado tener mayor capacidad para generar empleo y de forma especial en el tipo de actividades antes mencionadas. Es más, estas empresas son las que se pueden adaptar mejor, dada su mayor flexibilidad, a las nuevas condiciones económicas generadas por el proceso de globalización. La orientación de política es incentivar el papel de las PYME como generadoras de empleo en los nuevos sectores y ayudarlas para eliminar los problemas de tipo financiero, fiscal, administrativo y legal que puedan tener.
- Se tenderá a flexibilizar el mercado de trabajo diversificando las modalidades de contratación pero manteniendo la protección y las condiciones de empleo para los trabajadores. Este factor cobra especial importancia en la medida en que una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo puede permitir compatibilizar adecuadamente una buena evolución en el mercado de trabajo con la incorporación de nuevas tecnologías.
- Se potenciarán las medidas destinadas a eliminar las desigualdades y discriminaciones laborales existentes en el mercado de trabajo.
- Por último, aumentará la relación formación-empresa lo que permitirá no sólo una mejor preparación de los futuros trabajadores sino que también facilitará la reincorporación de los desempleados al mundo laboral.

En definitiva, las directrices generales de actuación están establecidas, el mecanismo de vigilancia para analizar la evolución de los mercados de trabajo de los diferentes países también se ha fijado (indicador sintético de comportamiento del mercado de trabajo) y los países están aplicando Planes de Acción destinados a corregir los desequilibrios existentes en sus mercados.

D. El Fondo Social Europeo

El instrumento financiero a nivel europeo de la ocupación, es el Fondo Social Europeo a este se le añade también el programa de iniciativa Comunitaria Equal. Desde su creación en 1957, el FSE ha financiado en asociación con los Estados miembros, programas para desarrollar las calificaciones personales y el potencial laboral.

El Fondo Social Europeo, (FSE) tiene por misión apoyar las medidas de prevención y lucha contra el desempleo, desarrollar los recursos humanos e impulsar la integración social en el mercado laboral con objeto de fomentar un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. En especial, el Fondo apoyará las acciones emprendidas en virtud de la Estrategia europea de empleo y de las directrices sobre el empleo.

1. **Ámbito de aplicación**

Las intervenciones del FSE se ajustan a los tres objetivos contemplados en el Reglamento (CE) N°1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

El Reglamento contempla cinco ámbitos políticos fundamentales de intervención del FSE:

- Desarrollo de políticas activas del mercado laboral para combatir y prevenir el desempleo, proteger a las mujeres y los hombres frente al desempleo de larga duración, facilitar la reintegración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral y apoyar la integración profesional de los jóvenes y de las personas que se reincorporan al mercado laboral;
- Promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado laboral, con atención particular a las personas que pueden ser víctimas de la exclusión social;
- Promoción y mejora de la formación profesional, fomento de la enseñanza y del asesoramiento como parte de una política de formación continua;
- Promoción de una mano de obra cualificada, adaptable y con formación, de la innovación y la adaptabilidad de la organización del trabajo, y de la iniciativa empresarial;
- Medidas específicas para mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral y su participación en el mismo: perspectivas profesionales, acceso a las nuevas oportunidades de trabajo, a la creación de empresas, etc.

El objetivo 3 tiene carácter «horizontal», es decir, que se refiere a todo el territorio de la Unión, con excepción de las regiones que puedan optar a la intervención del nuevo objetivo 1.

Por otra parte, el FSE contempla tres aspectos horizontales:

- La contribución al fomento de iniciativas locales de empleo (incluidos los pactos territoriales de empleo);
- La dimensión social y las repercusiones en el mercado laboral de la sociedad de la información;
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como parte del proceso de integración de las políticas sobre igualdad de oportunidades.

2. **Actividades subvencionables**

En líneas generales, el FSE ofrece tres tipos de ayuda:

- Asistencia a personas, que constituye la principal forma de ayuda y abarca ámbitos como la formación, la formación profesional, la orientación, etc.;
- Asistencia a estructuras y sistemas a fin de aumentar la eficacia de las actividades de la asistencia a personas (por ejemplo, aumentando su eficacia);
- Medidas de acompañamiento: prestación de servicios y puesta a disposición de instalaciones para la asistencia a personas dependientes, fomento de medidas socio-pedagógicas de acompañamiento, campañas de sensibilización y de información.

El FSE debe intervenir de acuerdo con las prioridades nacionales definidas en los planes nacionales de acción para el empleo de los Estados miembros y ha de tener en cuenta la evaluación a priori.

3. Concentración

Para lograr la máxima eficacia de las ayudas del FSE, sus intervenciones deben concentrarse en un número limitado de áreas o temas, en las necesidades más importantes y las acciones más eficaces, teniendo debidamente presentes las evaluaciones a priori y abarcando los ámbitos políticos pertinentes.

El Reglamento prevé el establecimiento de regímenes de pequeñas subvenciones dentro de los objetivos 1 y 3 con disposiciones especiales de acceso para las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las asociaciones locales. También contempla la posibilidad de que el FSE financie hasta el 100% de los gastos subvencionables de la aplicación de estos regímenes de pequeñas subvenciones.

4. Iniciativas comunitarias, acciones innovadoras y asistencia técnica

De conformidad con las disposiciones del Reglamento general sobre los Fondos Estructurales, el FSE contribuye a la puesta en marcha de la iniciativa comunitaria para luchar contra la discriminación y las desigualdades, de cualquier naturaleza, en relación con el mercado laboral Equal. En esta iniciativa también se tendrá en cuenta la integración social y profesional de los solicitantes de asilo.

El FSE financia también actividades de preparación, seguimiento y evaluación, en los Estados miembros o a escala comunitaria, necesarias para llevar a cabo:

- Acciones de carácter innovador y proyectos piloto relativos al mercado laboral, el empleo y la formación profesional;
- Estudios e intercambios de experiencia que presenten un carácter multiplicador;
- Iniciativas de asistencia técnica vinculadas a la preparación, el seguimiento, la evaluación y el control de las intervenciones financiadas por el Fondo;
- Acciones dirigidas, en el marco del diálogo social, al personal de empresas presentes en dos o más Estados miembros;
- Divulgación de información a los socios participantes, los beneficiarios finales y el público en general.

A continuación se presentan algunos ejemplos de proyectos desarrollados en distintos Estados miembros de la Unión Europea.

5. Proyectos financiados por el Fondo Social Europeo

a) Proyecto TRANS-dialogue. Países: Italia, Grecia y España

El objetivo de este proyecto es facilitar el diálogo social y la gestión del cambio en la agroindustria. Concretamente, el proyecto tiene como objetivo fundamental identificar, extraer y adaptar el contenido innovador resultado de la implementación exitosa del proyecto Pro-Dialogue (metodología y herramientas) para apoyar la adaptación al cambio (metodología, herramientas y resultados) y transferirlos a los socios que puedan beneficiarse del mismo e integrarlo en sus actividades diarias de consulta y formación. El objetivo final consiste en lograr un efecto multiplicador más amplio a nivel europeo, a través de la difusión del contenido innovador por medio de redes regionales y nacionales de socios.

El grupo clave de destino lo constituyen profesionales que pueden actuar sobre los cambios en la gestión, alcanzando un público objetivo más amplio, como los agentes o usuarios potenciales finales de empresas privadas o públicas.

b) Proyecto Inmigrantes: Intermediación sociolaboral, modernización y mejora de los servicios de empleo. España

Financiamiento total: 139.856 euros.

Descripción: La actuación consiste en facilitar la contratación de trabajadores temporeros para actividades agrícolas y ganaderas. Se ofrece información directa, tanto a los demandantes de empleo como a los empresarios necesitados de los mismos, se facilita la búsqueda de trabajadores poniéndolos en relación con los empresarios y se gestiona la tramitación de los pertinentes documentos.

Objetivos: Facilitar la contratación de trabajadores temporales agrarios y conseguir una mayor duración de los contratos que redundará en una disminución de la itinerancia de los trabajadores y una mayor integración en la localidad.

Promotor: Servicio de Relaciones Laborales (Dirección General de Trabajo e Inmigración) Gobierno de Aragón.

Beneficiarios: Trabajadores temporeros agrarios inmigrantes. Empresarios agrícolas. Se han beneficiado en total 4.690 hombres y 435 mujeres.

Resultados: Disminución de la itinerancia, fomentando la mayor duración de los contratos de trabajo, la continuidad de los mismos, la integración en el territorio y un uso más eficiente de los recursos.

c) Proyecto: Servicios a beneficiarios y a personas dependientes: Ayudas para guardería, custodia. España. 2000-2006

Financiamiento total: 4 millones de euros.

Descripción: Se trata de ayudas, por un máximo de 60 euros/mes, por hijo o persona a cargo, para guardería o custodia de las personas dependientes de los beneficiarios de las acciones de formación, para facilitar su acceso a las actuaciones formativas cofinanciadas por el FSE.

Objetivos: Lograr que el 100% de las mujeres interesadas en acceder a una acción de formación no encuentre trabas para realizarlo. Ayudar a la mujer a compatibilizar su vida profesional y familiar. Aumentar la cualificación de las mujeres y su participación en el mundo laboral.

Promotor: Dirección General de Formación de la Consejería de Trabajo y Formación de las Islas Baleares.

Beneficiarios: Personas dependientes de los que asisten a las acciones formativas cofinanciadas por el FSE.

Resultados: El número de personas beneficiadas por estas ayudas asciende a 1.870 hasta el año 2002 y a 1.005 durante el año 2003, si bien esta última cifra está sujeta al cierre definitivo de los datos.

E. El Fondo “Equal”

Los Estados miembros y la Comisión cofinancian la iniciativa comunitaria EQUAL. Únicamente el Fondo Social Europeo (FSE) participa en la financiación comunitaria de EQUAL, que asciende a 3.274 millones de euros en un período de siete años. Las disposiciones que figuran en el reglamento general sobre los Fondos Estructurales son válidos para la aplicación de EQUAL, en particular las relativas a la modulación de los tipos de participación comunitaria en función de la situación geográfica de las intervenciones.

La iniciativa comunitaria EQUAL es distinta de los programas relativos a los objetivos 1, 2 y 3 de los Fondos Estructurales. En efecto, dicha iniciativa es un laboratorio permanente de experimentación que permite elaborar y divulgar nuevos métodos de aplicación de las políticas de empleo a fin de luchar contra todo tipo de discriminación y de desigualdad, incluidas aquéllas que sufren los solicitantes de asilo. En su día, las soluciones innovadoras que hayan demostrado su eficacia se divulgarán entre las autoridades políticas y de gestión responsables con vistas a su integración en las intervenciones principales subvencionadas con cargo a los Fondos Estructurales.

Cada Estado miembro presenta a la comisión un programa de iniciativa comunitaria (PIC) en el que expone su estrategia y las modalidades de aplicación de EQUAL. Las intervenciones financiadas en el marco de los PIC son agrupadas en ámbitos temáticos y se aplican en asociaciones de desarrollo (AD) geográficas o sectoriales. La cooperación transnacional, instrumento del valor añadido, puede propiciar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. Además, la innovación forma parte de la iniciativa comunitaria. Puede estar vinculada a los procesos (mejora de los enfoques existentes, nuevos métodos, nuevos instrumentos), a los objetivos perseguidos (objetivos que hacen surgir nuevas o prometedoras calificaciones y nuevos “yacimientos de empleo”) o al contexto (nuevas estructuras administrativas o políticas, sistemas innovadores de intervención).

1. Ámbitos de aplicación

Los Estados miembros basan su estrategia para EQUAL en ámbitos temáticos específicos que se hallan dentro de los cuatro pilares de las directrices para el empleo, además del ámbito temático «solicitantes de asilo». A continuación se indican esos ámbitos temáticos, que pueden revisarse cada dos años en función de la evolución del mercado de trabajo:

- Pilar 1: Capacidad de inserción profesional.
 - a) Facilitar el acceso al mercado de trabajo de quienes experimentan dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado de trabajo.
 - b) Luchar contra el racismo y la xenofobia en el mercado de trabajo.
- Pilar 2: Espíritu de empresa
 - a) Abrir a todos el proceso de creación de empresas, facilitando los instrumentos necesarios para crear una empresa y para identificar nuevas posibilidades de empleo en las zonas urbanas y rurales.
 - b) Fortalecer la economía social (tercer sector), y en particular los servicios de interés público, centrándose en la mejora de la calidad de los puestos de trabajo.
- Pilar 3: Capacidad de adaptación
 - a) Promover la formación continua y las prácticas de inclusión, fomentando la contratación y el mantenimiento en el empleo de quienes sufran discriminación o desigualdad de trato en el mundo laboral.

- b) Facilitar la capacidad de adaptación de las empresas y de los trabajadores a las transformaciones económicas y a la utilización de las nuevas tecnologías de la información.
- Pilar 4: Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
 - a) Hacer compatible la vida familiar y profesional, promover el empleo de los hombres y de las mujeres que han abandonado el mundo laboral, desarrollando formas más eficaces y flexibles de organización del trabajo y de servicios de ayuda a las personas.
 - b) Reducir las diferencias de trato entre hombres y mujeres y promover la eliminación de la segregación profesional.
- Pilar 5: Ayudar a la integración de los solicitantes de asilo

Según el estatuto oficial del solicitante de asilo –ámbito extremadamente complejo, tratado de forma diferente en los distintos Estados miembros, la ayuda puede centrarse en los medios para facilitar el acceso al mercado de trabajo o consistir en impartir formación a los solicitantes de asilo no aceptados, antes de que abandonen el país.

2. Actividades subvencionables

Dependiendo del contexto nacional que interviene en la definición de las prioridades de acción, los Estados miembros eligen, salvo excepciones, al menos un ámbito de acción de cada pilar. La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres es parte de ese ámbito temático elegido, además de las acciones específicas que le están reservadas en el marco del pilar 4.

3. La asociación

La asociación es un componente fundamental en la aplicación de la iniciativa comunitaria EQUAL. Las asociaciones de desarrollo (AD) –beneficiarias finales de la ayuda financiera– están compuestas por agentes interesados y competentes: las autoridades públicas a escala nacional, regional o local; las entidades territoriales; los servicios públicos de empleo; las organizaciones no gubernamentales (ONG); las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYME), y los interlocutores sociales. Todos esos agentes cooperan a fin de establecer una estrategia de intervención en cada uno de los ámbitos temáticos anteriormente citados. Juntos, definen y deciden (principio del *empowerment*) objetivos comunes y buscan soluciones innovadoras de lucha contra la desigualdad y la discriminación.

Los Estados miembros definen el tipo de asociación más apropiada a la situación nacional entre dos enfoques diferentes:

- La asociación de desarrollo geográfica, que agrupa a los agentes de que se trate en un territorio geográfico determinado;
- La asociación de desarrollo sectorial, que cubre un sector económico o industrial concreto y también puede afectar a un grupo destinatario específico.

Habida cuenta de que el FSE es el único Fondo comunitario de ayuda a las AD, acciones subvencionables con cargo a los restantes Fondos Estructurales (FEDER, Sector Orientación del FEOGA, IFOP) pueden recibir subvenciones, siempre que sean conformes a lo dispuesto en el Tratado, en particular en lo que respecta a las ayudas estatales.

4. Acciones que reciben financiamiento

Para cada uno de los ámbitos temáticos de intervención, la iniciativa comunitaria EQUAL concede ayuda a cuatro acciones diferenciadas:

- Acción 1: Establecimientos de asociaciones de desarrollo y de cooperación transnacional

Esta acción, que no debe exceder de seis meses, tiene por objetivo facilitar la creación de AD duraderas y eficaces y velar por que la cooperación transnacional aporte realmente un valor añadido. Es la principal etapa de selección para la obtención de la financiación EQUAL. Los iniciadores de la AD presentan al Estado miembro un dossier de candidatura en relación con el ámbito temático de intervención y el territorio/sector de que se trate, en el que deben incluirse: la lista de los socios que participen, así como su capacidad y su papel en la gestión administrativa y financiera de las intervenciones previstas; el diagnóstico del problema que ha de resolverse; los objetivos perseguidos; un programa de trabajo para la acción 1 y la naturaleza de las actividades previstas para la acción 2; las expectativas en materia de cooperación transnacional.

Al término de la acción 1, la asociación estará en condiciones de presentar una estrategia común en forma de verdadera AD, que comprenderá como mínimo: una evaluación ex antes de la situación en materia de exclusión y de discriminación en relación con el tema elegido y el territorio/sector de que se trate; un programa de trabajo y un presupuesto realista; la identificación clara del papel de cada socio (dirección, capacidad de toma de decisiones, gestión, administración o financiación); un mecanismo de evaluación permanente (recopilación y análisis de los datos a partir de indicadores); el compromiso formal de participar en la acción 3; una estrategia de integración del principio de igualdad entre hombres y mujeres.

En materia de cooperación transnacional, las AD cooperan al menos con una AD de otro Estado miembro, que por lo general participa en la iniciativa EQUAL.

- Acción 2: Ejecución de los programas de trabajo de las asociaciones de desarrollo.

Para recibir la financiación destinada a la puesta en práctica de la acción 2, cada AD seleccionada presenta un acuerdo de asociación de desarrollo y un acuerdo de cooperación transnacional que cumpla los criterios establecidos en la acción 1. Esos dos documentos deben cumplir las siguientes condiciones: transparencia (disponibilidad de la cofinanciación necesaria, habilitación para gestionar fondos públicos, pertenencia al ámbito público de los resultados de las actividades); capacidad representativa de la asociación; voluntad de –y aptitud para– participar en las actividades de cooperación transnacional (plusvalía esperada, divulgación de los resultados dentro de las redes nacionales y europeas).

El programa de trabajo y el presupuesto de la acción 2 cubren un período inicial de dos a tres años, que podrá prorrogarse.

- Acción 3: Puesta en red temática, divulgación de buenas prácticas y repercusión sobre la política nacional

Esta acción –obligatoria para todas las AD– financia actividades de puesta en red, divulgación e integración en las políticas de empleo y del mercado de trabajo. Las AD actúan, ya sea aisladamente, ya sea en grupo, a partir de su propia experiencia.

Los Estados miembros crearán mecanismos que faciliten la integración de la lucha contra la discriminación y el trato incorrecto tanto en el plano horizontal (a nivel de las políticas regionales y nacionales, en particular los PNA y los Fondos estructurales). Esos mecanismos están dirigidos a lo siguiente: identificar los factores generadores de desigualdad y de discriminación, controlar y analizar el impacto real o potencial de las AD sobre los grupos destinatarios y sobre las prioridades

de los PNA. Además, identifican y evalúan los factores generadores de buenas prácticas que se divulgarán al término de la acción 1.

- Acción 4: Asistencia técnica.

La asistencia técnica servirá para: facilitar la búsqueda de socios y la consolidación de asociaciones para la cooperación transnacional (acción 1); recopilar, publicar y divulgar la experiencia adquirida y los resultados obtenidos, incluidos los informes anuales de las AD (acción 2); sostener la puesta en red temática, las actividades de divulgación y la puesta en red de mecanismos que tengan un fuerte impacto político (acción 3); cooperar para la puesta en red a escala europea y la distribución de toda la información pertinente con los demás Estados miembros y la comisión.

La asistencia técnica sostiene asimismo el seguimiento, la auditoría y la evaluación de las acciones, tanto en los Estados miembros como a escala europea.

Con una dotación máxima del 8% de la contribución del FSE a cada programa de iniciativa Comunitaria, la asistencia técnica se presta a través de las estructuras elegidas de modo transparente a escala nacional.

A continuación se presenta el ejemplo de un proyecto desarrollado en un Estado miembro de la Unión Europea.

5. Proyecto financiado por el Fondo EQUAL

Proyecto: “Por la diversidad activa”, 2000-2006. España

Este proyecto pretende impulsar medidas que tiendan a reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

Los objetivos del proyecto son:

- Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres, apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo, tanto en el sector público como en el sector privado, y promover la igualdad de oportunidades.
- Desarrollar planes de acción positiva, tanto en el sector público como en el sector privado, y planes de promoción de la participación de las mujeres en el mercado del trabajo, diseñando estrategias que, además, impulsen modelos de desarrollo local sostenible.
- Integrar acciones dirigidas a paliar la segregación vertical y horizontal y extraer lecciones que puedan ser transferibles a medidas de política pública, de actuación de centros de enseñanza y medidas de acción afirmativa.

Estos objetivos responden a “una estrategia central, cuyo resultado principal consiste en la definición de un modelo pro activo para la diversidad en el mercado de trabajo”.

El ámbito del proyecto por lo tanto, responde a la acción que el programa Equal “Por la Diversidad Activa” define como el “análisis de experiencias socialmente responsables relacionadas con la implementación de medidas que favorezcan la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las empresas, la igualdad efectiva en la escala salarial, el impulso de las medidas de conciliación necesarias para la permanencia de las mujeres en las empresas, el acceso a puestos de responsabilidad y todas aquellas acciones relevantes en relación con este ámbito”.

Cabe destacar que al Fondo Social Europeo, se agregó recientemente el Fondo Progress y el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización.

F. Progress: Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social (2007-2013)

El programa Progress tiene por objeto aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales. Contribuye así, al logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Con un presupuesto de 743 millones de euros, Progress financiará actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión, además de ayudas a los principales actores, durante el período 2007-2013. El programa estará dividido en cinco secciones que corresponden a cinco ámbitos de acción principales: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e igualdad de género.

Anteriormente, las actividades Comunitarias en materia de empleo, integración y protección social, fomento de la igualdad entre los sexos y lucha contra la discriminación se beneficiaban de programas de acción independientes.

En aras de la coherencia y la eficacia, la comisión ha propuesto que se agrupen en un único programa marco, denominado *Progress*.

1. Objetivos generales

El programa tiene seis objetivos:

- Mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembros (y en otros países participantes) mediante análisis, evaluaciones y un estrecho seguimiento de las políticas;
- Apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes;
- Apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos;
- Fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea;
- Sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas y los objetivos de la Comunidad perseguidos en materia de empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, lucha contra la discriminación y diversidad e igualdad entre hombres y mujeres;
- Mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar y apoyar las políticas de la Comunidad.

2. Ámbitos de Aplicación

El programa consta de cinco áreas de actividad:

- Empleo;
- Protección e integración social;
- Condiciones de trabajo;
- No discriminación y diversidad;
- Igualdad entre mujeres y hombres.

3. Actividades subvencionables

El programa financia los siguientes tipos de acciones:

- Actividades de análisis;
- Actividades de aprendizaje mutuo, sensibilización y difusión;
- Apoyo a los principales agentes, es decir, contribución a los gastos de funcionamiento de las principales redes a escala europea, organización de grupos de trabajo, financiación de seminarios de formación, creación de redes entre los organismos especializados y de observatorios a escala europea, intercambios de personal entre administraciones nacionales y cooperación con instituciones internacionales.

Para cada una de las secciones, el programa presenta una lista de objetivos operativos.

a) Empleo

Esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación de la Estrategia Europea de empleo mediante:

- La mejora de la comprensión de la situación del empleo, especialmente mediante la realización de análisis y estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores;
- El control y la evaluación de la aplicación de las directrices y recomendaciones europeas en materia de empleo, y el análisis de la interacción entre la Estrategia europea de empleo y otros ámbitos políticos;
- La organización de intercambios sobre políticas y procesos, y el fomento del aprendizaje mutuo en el contexto de la Estrategia europea de empleo;
- El refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate, en particular entre los agentes regionales y locales y los interlocutores sociales.

b) Protección e integración social

Esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección e integración social mediante:

- Una mayor comprensión de las cuestiones relativas a la pobreza y las políticas de protección e integración social, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores;
- El control y la evaluación de la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección e integración social y el análisis de la interacción entre este método y otros ámbitos políticos;
- La organización de intercambios sobre políticas y procesos, y el fomento del aprendizaje mutuo en el contexto de la estrategia de protección e integración social;
- El refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate, en particular entre las ONG y los agentes regionales y locales;
- El desarrollo de la capacidad de las principales redes a escala europea (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos de la Comunidad.

c) Condiciones de trabajo

Esta sección tiene por objeto apoyar la mejora del entorno y las condiciones de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo mediante:

- Una mayor comprensión de la situación de las condiciones de trabajo, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes;
- El apoyo a la aplicación de la legislación laboral de la Comunidad mediante un control eficaz, la formación de los profesionales de dicho ámbito, la elaboración de manuales y la creación de redes entre los organismos especializados;
- La puesta en marcha de acciones preventivas y el fomento de una cultura de prevención en materia de salud y seguridad en el trabajo;
- El refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de condiciones de trabajo.

d) No discriminación y diversidad

Esta sección tiene por finalidad apoyar la aplicación efectiva del principio de no discriminación y fomentar su integración en las políticas de la comunidad mediante:

- Una mayor comprensión de la situación en materia de discriminación, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes;
- El apoyo a la aplicación de la legislación de la Unión Europea (UE) en materia de no discriminación mediante un control eficaz, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la lucha contra la discriminación;
- El refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de discriminación, así como la integración de la no discriminación en las políticas de la comunidad;
- El desarrollo de la capacidad de las principales redes de la comunidad (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

e) Igualdad de género

Esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres y fomentar la integración de la perspectiva de género en las políticas de la comunidad mediante:

- Una mayor comprensión de la situación de las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes;
- El apoyo a la aplicación de la legislación de la comunidad en materia de igualdad entre hombres y mujeres mediante un control eficaz, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la igualdad de género;
- El refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género;

- El desarrollo de la capacidad de las principales redes de la comunidad (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

f) Acceso al programa y participación de terceros países

El acceso al programa está abierto a todos los organismos públicos o privados, agentes e instituciones y, en particular, a:

- Los Estados miembros;
- Los servicios públicos de empleo;
- Las autoridades locales y regionales;
- Los organismos especializados previstos en la legislación comunitaria;
- Los interlocutores sociales;
- Las organizaciones no gubernamentales, y en particular las organizadas a escala europea;
- Los centros de enseñanza superior y los institutos de investigación;
- Los expertos en evaluación;
- Los institutos nacionales de estadística;
- Los medios de comunicación.

El programa está asimismo abierto a los países de la AELC/EEE, los países candidatos asociados a la UE y los países de los Balcanes Occidentales incluidos en el proceso de estabilización y asociación.

g) Método de solicitud de financiamiento

Las acciones pueden financiarse mediante:

- Contratos de servicios resultantes de una licitación;
- Un apoyo parcial tras una convocatoria de propuestas. En este caso, el nivel de la cofinanciación de la UE no puede superar, por regla general, el 80% del gasto total en que incurra el beneficiario.

Para el período 2007-2013, la dotación financiera propuesta es de 743 millones de euros. El desglose financiero entre las diferentes secciones debe respetar los siguientes límites mínimos:

- Empleo 23%
- Protección e integración social 30%
- Condiciones de trabajo 10%
- No discriminación y diversidad 23%
- Igualdad de género 12%
- El 2% restante se destina a los gastos de gestión del programa.

h) Simplificación

El enfoque propuesto contribuirá a la consecución del objetivo principal, que consiste en simplificar los instrumentos desde el punto de vista jurídico y de gestión, y en racionalizar la estructura presupuestaria.

Para aplicar el programa, la comisión contará con la ayuda de un único comité de programa, en vez de los cuatro actuales.

i) Seguimiento y evaluación

La comisión elaborará informes anuales de actividad y los transmitirá al comité del programa. El programa estará también sujeto a una evaluación intermedia. Un año después de la finalización del programa, la comisión, con la ayuda de especialistas externos, realizará una evaluación ex post de todo el programa a fin de valorar la incidencia de los objetivos del mismo y su valor añadido europeo.

G. El nuevo Fondo Europeo de ajuste a la globalización

El Nuevo Fondo Europeo de ajuste de la globalización proporciona apoyo individual para servicios a medida tales como el apoyo en la búsqueda de empleo, actualización formativa personalizada, promover el espíritu empresarial o apoyar el auto empleo

El nuevo Fondo Europeo de ajuste de la globalización (EGF en inglés) propuesto por la comisión el 1 de marzo de 2007, tiene por objetivo proporcionar apoyo individual para servicios a medida tales como el apoyo en la búsqueda de empleo, actualización formativa personalizada, promover el espíritu empresarial, o apoyar el auto empleo. La EGF ofrecerá apoyo a trabajadores individuales a través de los Estados miembros, no directamente a compañías, regiones o autoridades locales. El objetivo de la comisión es que el fondo esté operativo a partir del 1 de enero de 2007.

Según la comisión, este nuevo fondo anual que llega a los €50 millones, podría beneficiar cada año a cerca de 50 mil trabajadores en la UE, especialmente en las regiones y sectores que han sufrido los mayores cambios en las tendencias del mercado mundial.

El objetivo del Fondo es propiciar la reinserción laboral de trabajadores afectados por las llamadas "des-localizaciones" de empresas o que hayan visto su actividad profesional deteriorada por el cambio de patrón económico que implica la globalización. Con este Fondo se pretende cubrir solidariamente los efectos de la creciente huida de empresas europeas hacia territorios con menores costes laborales, un fenómeno que está adquiriendo dimensiones estructurales en la economía comunitaria. En el año 2005 se han anunciado el cierre de 105 de centros de trabajo por esa causa, según la Fundación Europea para la mejora de las condiciones laborales.

1. Actividades subvencionables

El instrumento financiará, por tanto, medidas relacionadas con la búsqueda de empleo, la formación continua, la ayuda al "autoempleo" o la promoción empresarial, pero no cubrirá las simples indemnizaciones por despido en los procesos de reestructuración.

Entrará en funcionamiento previa petición de uno o varios Estados miembros a la Comisión Europea, que autorizará su uso si encaja dentro de uno de los tres escenarios predeterminados.

- El primero es la pérdida de al menos mil empleos directos o indirectos generados por una empresa determinada en un periodo máximo de cuatro meses, sin importar si la crisis afecta sólo a una región o a varios Estados miembros.
- El segundo es la destrucción de al menos mil puestos de trabajo de pequeñas o medianas empresas en un periodo de nueve meses debido a una crisis sectorial en una región determinada.

- El tercer escenario, para el que se reserva un 15% del montante global del fondo, es más flexible pues no implica un umbral mínimo de destrucción de empleos.

El texto final lo define como deterioro grave del empleo y de la economía local debido a "circunstancias excepcionales" o debido a un "mercado laboral pequeño".

Las decisiones sobre la magnitud y aplicación de los recursos debieran ser tomadas a través del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles.

Bibliografía

- Acosta, J. (2004), “La integración y el desarrollo de las regiones de los países. Un tema para la nueva agenda América Latina-Unión Europea” en revista Nueva Sociedad No. 190 (marzo-abril) Caracas.
- CEPAL (1964), Estudio Económico de América Latina, CEPAL, Santiago
- ___ (1964), La mano de obra y el desarrollo económico de los últimos años CEPAL, Santiago.
- ___ (2000), La brecha de la equidad. Una segunda evaluación. CEPAL, Santiago.
- ___ (2004a), Desarrollo productivo en economías abiertas. CEPAL, Santiago.
- ___ (2004b), Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas. Machinea, J.L., Uthoff, A. Compiladores. CEPAL, Santiago.
- ___ (2006a), La protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. CEPAL, Santiago.
- ___ (2006b), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. CEPAL, Santiago.
- ___ (2006c), División de Desarrollo Social. Panorama social de América Latina 2006. CEPAL, Santiago.
- ___ (2007a), Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago.
- ___ (2008), División de Desarrollo Social. Superar la pobreza mediante la inclusión social, (LC/W.174), CEPAL, Santiago, febrero.
- Cimoli, M. (2005), Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. CEPAL/BID/PNUD, Santiago.
- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007), XVII. Declaración y Programas de acción, Santiago, Chile.
- Ffrench Davis R. (2003), “Desarrollo Humano y economía: América Latina en la actual era de globalización” Ponencia presentada en el Taller “Desarrollo Humano, crecimiento económico y equidad: conceptos y mediciones” realizado en Antigua-Guatemala.

- Gauthier, A. (2000), *La Construction Européenne. Les Politiques Comunes. Histoire et Geographie Economiques*. Bréal. Paris.
- Guardia, A. (2006), "Lineamientos de una estrategia exportadora para aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales y los clusters industriales existentes" (Santiago, CED).
- Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso" en *El Trimestre Económico* N° 190, FCE, México DF.
- Klein, E. (co-autor) (1992), "Chile. Transformaciones del Mercado Laboral y sus efectos sociales: 1965-1990" Documento de trabajo N° 368, PREALC, Santiago, (1999) (ed) *La Calidad del Empleo*, OIT, Lima.
- Katz J. (2000), "Cambios en la estructura y el comportamiento del aparato productivo latinoamericano después del Consenso de Washington ¿que?" en serie *Desarrollo productivo* N° 65. CEPAL, Santiago.
- ___ (2006), "Cambio estructural y capacidad tecnológica local" en *Revista de la CEPAL* N° 89 CEPAL, Santiago,
- Machinea, J. L. y Uthoff, A. (2004) "La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina" en Machinea, J. L. y Uthoff, A. (ed). *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*. CEPAL, Santiago
- Machinea, J.L. y Hopenhayn, M. (2005). "La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacético" en serie *Informes y estudios especiales* N°14. CEPAL, Santiago
- OIT (1999) *Panorama Laboral 1999*. OIT, Lima
- ___ (2006) *Panorama Laboral 2006*. OIT, Lima
- Pinto, A., Di Filippo, A. (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina" en Foxley, A. (ed) *Distribución del Ingreso*, FCE, México
- Pinto, A. Di Filippo, A. (1982). "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural" en Franco, R. (comp), *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago.
- PREALC (1982) *El mercado de trabajo en cifras.1950-1980*. PREALC, Santiago
- Rhi-Sausi, J.L. (2003). "Desarrollo local, clusters de PYMES e innovación territorial: agenda para una alianza estratégica euro-latinoamericana" IILA, Roma
- Roman, E. (2005), "Pymes: políticas para recuperar la capacidad de generación de empleo" en Infante R. (ed) *Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago.
- Slavinsky, Z. (1964), "Anexo Estadístico" en CEPAL, "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años", E/CN.12/L.1, CEPAL, Santiago.
- Solimano, A. (2007), "Sobre la Reproducción de la Desigualdad en Chile: Concentración de Activos, Estructura Productiva y Matriz Institucional" CEPAL, Santiago
- Sunkel, G. (2004), *Chile. Trabajo Decente y Calidad de Vida Familiar 1994 -2000*, OIT, Santiago.
- ___ (2006 a), (ed) *Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago.
- ___ (2006b), "Economía Social. La experiencia de los países europeos", en *Revista Foro* N° 56, Fundación Chile 21, Santiago.
- ___ (2007), "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural" en M. Jelvez, (ed) *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: Desafíos y Oportunidades*. CED/PNUD, Santiago.
- Sunkel, O. Infante, R. (2006), "Hacia un crecimiento incluyente" en *Revista Foro* Año 6, N° 61 Ediciones Fundación Chile 21, Santiago.
- Tokman, V. (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-80" en *Revista de la CEPAL* N° 17, CEPAL, Santiago.
- ___ (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, FCE, Santiago.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

143. El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo, Ricardo Infante, (LC/L.2895-P), Número de venta: S.08.II.G.31, (US\$10.00), 2008
142. Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina, Guillermo Cruces, Nicolás Epele, Laura Guardia, (LC/L.2889-P), Número de venta: S.08.II.G.26, (US\$10.00), 2008
141. Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos, Marcela Peticara, (LC/L.2879-P), Número de venta: S.08.II.G.18, (US\$10.00), 2008
140. Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe, Guillermo Paraje, (LC/L.2878-P), Número de venta: S.08.II.G.17, (US\$10.00), 2008.
139. La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas, Gonzalo Wielandt, Carmen Artigas, (LC/L.2826-P), Número de venta: S.07.II.G.149, (US\$10.00), 2007.
138. Una nota sobre el impacto de las políticas activas de gasto social, Andras Uthoff, Cecilia Vera, (LC/L.2793-P), Número de venta: S.07.II.G.128, (US\$10.00), 2007.
137. El eslabón perdido entre educación y empleo, María Luisa Marinho M., (LC/L.2783-P), Número de venta: S.07.II.G.123, (US\$10.00), 2007.
136. Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina, Simone Cecchini, Andras Uthoff, (LC/L.2775-P), Número de venta: S.07.II.G.110, (US\$10.00), 2007.
135. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, Fernando Filgueira, (LC/L.2752-P), Número de venta: S.07.II.G.89, (US\$10.00), 2007.
134. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores, Irma Arriagada y Charlotte Mathivet, (LC/L.2740-P), Número de venta: S.07.II.G.86, (US\$10.00), 2007.
133. Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil, José Serra, José Roberto R. Afonso, (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.
Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil, José Serra, José Roberto R. Afonso, (LC/L.2723-P), Número de venta: S.07.II.G.64, (US\$10.00), 2007.
132. Hacia la ampliación del segundo objetivo del Milenio, Pablo Villatoro, (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$10.00), 2007.
131. Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización, Oscar Cetrángolo, (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$10.00), 2007.
130. Informalidad y cohesión social en América Latina, Víctor Tokman, (LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
129. Por un 'contrato de cohesión social': algunos apuntes exploratorios, Christian Curtis y Nicolás Espejo, (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$10.00), 2007.
128. Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México, Miguel Székely, (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$10.00), 2006.
127. Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina, Juan Carlos Gómez-Sabaini, (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$10.00), 2006.
126. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores, Guillermo Sunkel, (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$10.00), 2006.
125. Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios, Camilo Sembler R., (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$10.00), 2006.
124. Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos, Gonzalo Wielandt, (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$10.00), 2006.

123. Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health, Filip Filipov, (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$10.00), 2006.
122. RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social, María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$10.00), 2006
121. La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos, Marcelo Drago, (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$10.00), 2006
120. El papel de la familia en la protección social en América Latina, Guillermo Sunkel, (LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$10.00), 2006.
119. Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, Irma Arriagada, (LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$10.00), 2006.
118. Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio, Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, (LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$10.00), 2006.
117. Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff, (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$10.00), 2006.
116. Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento, Sebastián Galiani, (LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$10.00), 2006.
115. Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica, Gonzalo Wielandt, (LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$10.00), 2005.
114. Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas, Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, (LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$10.00), 2005.
113. Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina, Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, (LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$10.00), 2005.
112. Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Rodrigo Martínez, (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$10.00), 2005.
111. Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Rodrigo Martínez, (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.
Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS), Rodrigo Martínez, (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$10.00), 2005.
110. Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales, Carmen Artigas, (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$10.00), 2005.
109. Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile, Lucía Dammert, (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$10.00), 2005.
108. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento, María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$10.00), 2005.
107. Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002, Richard N. Adams, (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30, (US\$10.00), 2005.
106. Diagnóstico y propuestas para el proyecto: Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe RISALC, Pablo Villatoro, (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28, (US\$10.00), 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....