

Directrices actuales de la política social de la Unión Europea para la construcción de un espacio económico y social común

Juana María Madrid Izquierdo

Universidad de Murcia

Resumen

La Política Social de la Unión Europea es una consecuencia directa de las políticas económicas que en ésta se desarrollan y del marco jurídico del Estado del Bienestar. Las directrices de esta Política Social suponen un intento por materializar los derechos sociales y económicos de una ciudadanía que presenta desventajas reales dentro de un modelo económico capitalista y de un Estado Democrático, Social y de Derecho. Esa desigualdad socioeconómica genera, a su vez, conflictos. Las Políticas Sociales quieren atenuar y corregir estas diferencias entre los ciudadanos/as, protegerlos ante la incertidumbre laboral, asegurarles unos servicios universales mínimos de bienestar, sobre todo ante la adversidad personal (...). En primer lugar, se habla siempre de desarrollo económico, de políticas de pleno empleo en una sociedad de libre mercado económicamente próspera y, en segundo lugar, como elemento compensador y potenciador de ese modelo social, se considera necesario diseñar y mantener una intervención política que fomente la cohesión social y evite el conflicto entre grupos económicos desiguales.

Palabras clave: Política Social, Unión Europea, Estado de Bienestar, Derecho Comunitario, ideología, protección social, derechos sociales, desigualdades sociales.

Abstract

The Social Policy of the European Union is a direct consequence of the economic policies that in this one are developed and of the legal frame of the State of the Well-being. The directives of this SocialThe Social Policies want to attenuate and to correct these differences between ciudadanos/as, to protect them before the labor uncertainty, to assure minimum universal services to them of well-being, mainly before the personal adversity (...). is spoken always - and in the first place -, of economic development, policies of total use in a society of free economically prosperous market; and, secondly, like compensating and potenciador element of that social model, it is considered necessary to design and to maintain an intervention political that it foments the social cohesion and it avoids the conflict between unequal economic groups

Key words: Social policy, European Union, State of Well-being, Communitarian Right, ideology, social protection, social rights, social inequalities.

Introducción

La Política Social de la Unión Europea es una consecuencia directa de las políticas económicas que en ésta se desarrollan y del marco jurídico del Estado del Bienestar. Como vengo insistiendo en otros textos anteriores, las directrices de esta Política Social suponen un intento por materializar los derechos sociales y económicos de una ciudadanía que presenta desventajas reales dentro de un modelo económico capitalista y de un Estado Democrático, Social y de Derecho. Esa desigualdad socioeconómica genera, a su vez, conflictos. Las Políticas Sociales quieren atenuar y corregir estas diferencias entre los ciudadanos/as, protegerlos ante la incertidumbre laboral, asegurarles unos servicios universales mínimos de bienestar, sobre todo ante la adversidad personal (...). En sus orígenes, las actuaciones iban dirigidas, fundamentalmente, hacia los trabajadores que contribuían al desarrollo económico de Europa (y esta dimensión económica, la mejora del capital humano siempre seguirá siendo dominante en las directrices y en las intervenciones concretas). Evidentemente, a lo largo de este proceso, la Política Social de la Unión Europea ha ido ampliando y extendiendo su acción hacia los grupos sociales con mayor riesgo de exclusión social; y no podría ser de otra manera, si queremos seguir legitimando un modelo social, –que pretende ser más igualitario en los derechos sociales, económicos y

políticos de su ciudadanía– y que se encuentra inmerso en un modelo económico capitalista globalizado. Difícil tarea la de conciliar aspectos contrapuestos del mercado y del Estado Social y de Derecho. En esa contradicción se diseñan y aplican las Políticas Sociales de la Unión Europea, que nunca debe olvidar las ventajas del Estado del Bienestar.

Desde sus orígenes, éstas vienen siendo, en síntesis, las directrices de la Política Social de la Unión Europea:

- Crecimiento del empleo y desarrollo económico.
- Mejora de las condiciones de vida y trabajo:
 - Formación Profesional: cualificación profesional.
 - Igualdad de trato y de acceso al empleo.
 - Compensación a la desigualdad económica y social (prestaciones sociales: sanidad, pensiones, educación, etc.).

1. Orientaciones de la política social de la Unión Europea para el siglo XXI

En este apartado, vamos a presentar las directrices actuales de la Política Social de la UE. Para ello, haremos referencia a **tres documentos básicos**, *Tendencias sociales: perspectivas y retos (Comunicación de la Comisión (COM/2000/0082. final); Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, y Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de*

las Regiones Agenda de política social (COM/2000/0379 final), documentos en los que se presentan las líneas básicas de actuación de la UE y las recomendaciones de la misma para que éstas se materialicen en cada Estado miembro. Estas orientaciones de la Política Social de la UE están presentes desde mediados del siglo XX, cuando se inicia el proceso de construcción de un espacio económico y social común. En este sentido, hemos de decir que siempre han ido unidas estas dos dimensiones y que, desde un planteamiento socialdemócrata, se plantean como pilares que se complementan de una misma estructura social. En efecto, en primer lugar, se habla siempre de desarrollo económico, de políticas de pleno empleo en una sociedad de libre mercado económicamente próspera y, en segundo lugar, como elemento compensador y potenciador de ese modelo social, se considera necesario diseñar y mantener una intervención política que fomente la cohesión social y evite el conflicto entre grupos económicos desiguales. Este planteamiento está siempre presente en la UE. Lo que ocurre es que, a medida que la estructura económica del mercado experimenta cambios sustanciales, los países de la UE tienen que intervenir para modificarlo, con mayor o menor intensidad, con los mismos o renovados enfoques, para mantener el equilibrio mencionado entre la desigualdad económica y la cohesión social de sus ciudadanos/as. Se trata, pues, de una visión política pragmática que ha conseguido una situación de menor desventaja socioeconómica entre la población: la Agenda de Política Social, 2000 es un buen ejemplo de ello, pues mantiene, como objetivos prioritarios, el

pleno empleo y la calidad del trabajo, y los considera principios complementarios de calidad de la política social de la UE.

1.1. Comunicación de la Comisión: Tendencias sociales: perspectivas y retos (COM (2000) 82 final de 1/3/2000)

Introducción. La sociedad europea del siglo XXI considera que la cohesión social es una de las condiciones previas de la competitividad y del crecimiento. Existen nuevas necesidades sociales y las políticas han de considerarlas. Durante los últimos años ha habido algunos aspectos sociales que han evolucionado a un ritmo muy acelerado, que probablemente se mantendrá en el futuro. Las tendencias demográficas y sociales, la globalización, la revolución de la información y la comunicación, y la economía resultante son los factores que plantean nuevos desafíos y nuevas oportunidades. El desarrollo tecnológico, la educación y la cohesión social se consideran elementos clave para lograr la eficiencia económica y unos niveles de prosperidad más elevados. El modelo social europeo tiene que ser flexible y sólido para responder eficazmente a estos nuevos desafíos y, al mismo tiempo, avanzar hacia una competitividad mejor y una cohesión social más extensa y real. Los progresos económicos y sociales pueden contemplarse bajo el prisma de tres ámbitos clave de interés para la política social: *una interdependencia macroeconómica cada vez mayor, el compromiso y la cooperación en materia de empleo y el trabajo continuado en favor del progreso social en la Unión Europea.* Estos tres factores están estrechamente relacionados y no pue-

den entenderse como objetivos aislados. De este modo, tanto la Unión como los Estados miembros tienen que conseguir generar, en el transcurso de los próximos diez años y más adelante, una economía europea dinámica, una mano de obra productiva y un entorno social tolerante y eficiente. Si bien ha habido una mejora general de las condiciones de vida, sigue habiendo determinados grupos de la sociedad que han de hacer frente a problemas sociales de diversa índole. Al mismo tiempo, las tendencias demográficas y conductuales generan, cada vez más, necesidades nuevas de apoyo social, que exigirán la aplicación, a su debido tiempo, de las políticas sociales apropiadas.

La evolución social. La estructura de la población europea (por edad y sexo) está cambiando. Estos cambios son rápidos y están generando nuevas necesidades sociales, nuevas prestaciones de servicios sociales que han de ser consideradas en el diseño de las políticas europeas. Entre los cambios más relevantes encontramos:

- *El envejecimiento de la población europea.* Nacen menos niños y la gente vive más tiempo y mejor; desde mediados de los años ochenta, la migración internacional ha sido determinante para el crecimiento de la población.
- *Los cambios profundos en la estructura doméstica.* Los cambios en el tipo de hogar, y en el tamaño y la estructura familiares han sido también muy significativos: hay menos matrimonios, la gente se casa más tarde y el número de divorcios ha aumentado (estos cambios suponen un alejamiento del modelo convencional

de pareja casada con niños hacia formas domésticas más pequeñas y más cambiantes, tales como parejas sin hijos, personas solteras sin hijos y familias monoparentales); dentro de la estructura familiar, es por lo general la mujer la que cuida de las personas mayores cuando pasan a ser dependientes y es previsible que aumente la presión para disponer de servicios sociales externos para esta atención a mayores).

- *El aumento del número de mujeres con un trabajo remunerado.* En las últimas décadas, los modelos de educación y empleo entre hombres y mujeres se han aproximado, ha aumentado el número de mujeres con un empleo remunerado y con la posibilidad de ejercer unos derechos sociales más individualizados, pero las mujeres siguen encontrando dificultades en la igualdad de condiciones de acceso al mercado de trabajo, en la promoción profesional, en el sueldo y en la conciliación del trabajo con la vida familiar; las tasas de empleo femenino siguen siendo sistemáticamente inferiores a las de empleo masculino y una de cada tres mujeres de la Unión Europea trabaja a tiempo parcial, frente a un 6 % de los hombres; sigue habiendo desigualdades considerables entre hombres y mujeres en los puestos altamente cualificados (sueldos diferentes y obstáculos de promoción por razón del sexo de los empleados).
- *La creciente participación de la sociedad civil en actividades sociales:* el voluntariado (uno de cada cuatro europeos realiza alguna actividad de

voluntariado relacionada con los deportes y el ocio, los grupos religiosos, la educación y la cultura, los servicios sociales y el trabajo con jóvenes).

Las condiciones de vida actuales (el trabajo, el nivel de renta y la educación). El empleo sigue siendo la fuente principal de ingresos; las familias monoparentales, las familias numerosas, las personas que viven solas (sobre todo las mujeres) y los parados son los grupos con un mayor riesgo de renta baja. Las desigualdades de la renta se han incrementado en la mayor parte de los Estados miembros y están estrechamente relacionadas con el riesgo de exclusión social y de unas peores condiciones de vida, aunque los servicios de bienestar social reducen las desigualdades. El gasto en protección social se dedica, fundamentalmente, a pensiones y atención sanitaria. Las prestaciones sociales, excluyendo las pensiones, reducen el porcentaje de gente “pobre” en todos los Estados miembros, pero en grado muy variable. Los sistemas de bienestar social tienen un importante papel en la vida de los individuos y las familias, como apoyo del desarrollo social y económico. Su función como redistribuidores de la renta seguirá siendo significativa en el futuro. Cuando se diseñen políticas socioeconómicas hay que tener presente los desequilibrios regionales. *La educación es el camino hacia unas mejores condiciones de vida para todos*, en particular en lo que respecta a las posibilidades de empleo y al nivel de renta. Existe una estrecha relación entre unos niveles de educación superiores y unas mejores condiciones de vida de los ciudadanos. Así, tener mejores calificaciones contribuye a reducir el riesgo de

desempleo y a aumentar los ingresos. Las generaciones jóvenes están mejor cualificadas y, en los últimos treinta años, los niveles de educación alcanzados por la población han mejorado de forma significativa (periodos cada vez más prolongados de la educación obligatoria, la gama más amplia de temas que se imparten en los centros de enseñanza y el fomento de la formación continua). Sin embargo, algunos grupos de la sociedad siguen teniendo dificultades para acceder a unos servicios educativos apropiados; tal es el caso de los jóvenes, las familias con rentas bajas e hijos pequeños, las personas con discapacidad y los inmigrantes. Es probable que estos grupos tengan unas peores condiciones de vida y, en definitiva, corren un mayor riesgo de exclusión social y las necesidades particulares de estos grupos adquieren mucha importancia en la Europa de la sociedad del conocimiento.

La respuesta a las necesidades sociales del futuro y/o demandas principales de servicios sociales en relación con las tendencias del cambio social mencionadas. Los recursos humanos son el pilar básico de la sociedad del conocimiento; los sistemas educativos y de aprendizaje continuo de la Unión han de asegurar que todos los grupos sociales tengan acceso a la educación. A pesar del considerable progreso realizado en cuanto a los niveles de educación durante las últimas décadas, algunos grupos de la sociedad siguen corriendo el riesgo de tener una educación deficiente. Por ejemplo, el 22 % de los jóvenes de 18 a 24 años abandonan el sistema educativo sin haber pasado de la enseñanza secundaria obligatoria. Los riesgos de desempleo y

exclusión social que corre este grupo son una de las preocupaciones más importantes de la política social. Además de los jóvenes, otros grupos desfavorecidos, tales como las familias pobres con hijos pequeños, las personas con discapacidad, los inmigrantes y otras minorías se enfrentan a riesgos similares. Estos grupos de población requieren un apoyo variado que raramente ofrecen los sistemas de enseñanza convencionales. En primer lugar, necesitan tener la oportunidad de adquirir algunas de las aptitudes sociales básicas exigidas en el lugar de trabajo, como son las relacionadas con la comunicación, el trabajo en equipo, el liderazgo y la responsabilidad. En segundo lugar, necesitan contar con una información práctica sobre las posibles carreras profesionales que podrían adaptarse a sus intereses y aptitudes. Muchas de las personas que pertenecen a estos grupos declaran que lo más difícil es, de hecho, elegir una carrera profesional adecuada, y que su situación se iría arreglando una vez tomada esta decisión. En tercer lugar, para evitar la trampa de “sin experiencia, no hay trabajo”, es extremadamente importante dar a estos grupos la oportunidad de adquirir cierta experiencia laboral real ofreciéndoles diversos puestos de trabajo y distintas tareas. Además, una proporción creciente de la población activa (trabajadores de edad avanzada, principalmente de oficina, trabajadores autónomos, trabajadores temporales y a tiempo parcial) se encuentra cada vez con más dificultades, pues no pertenece a los grupos destinatarios tradicionales de los actuales sistemas de formación profesional. Las futuras estrategias de aprendizaje continuo deberán estar mejor preparadas para responder a

estas nuevas demandas. Igualmente, la participación de los trabajadores de más edad es cada vez menor. Para mantener un número creciente de trabajadores de edad avanzada es necesario invertir en su cualificación y motivación. Ámbitos donde las personas mayores siguen siendo activas y podrían incluso serlo más son el de los trabajos para la comunidad local y el de las empresas del sector terciario.

Las relaciones entre generaciones, el reto del envejecimiento y la necesidad de cuidados. Desde 1995, la dependencia ha vuelto a aumentar debido al envejecimiento de la población. La Comisión Europea, en su informe de 1998 sobre la dependencia a largo plazo de las personas mayores, calcula que hasta un 5% de las personas de más de 65 años dependen directamente de una asistencia social continua, y que alrededor del 15 % dependen sólo parcialmente. Esta dependencia física y/o económica de las personas mayores, niños o jóvenes supone una carga para quienes están en el mercado de trabajo, y conllevan una delimitación cambiante entre las responsabilidades públicas y las privadas. En este sentido, se ha de tener en cuenta el equilibrio entre hombres y mujeres para mejorar la calidad de los puestos de trabajo, mejorándose la compatibilidad entre la vida laboral y la vida familiar para ambos: las formas de discriminación existentes en el mercado laboral, unidas a tendencias más recientes como es el aumento de puestos de trabajo a tiempo parcial (ocupados principalmente por mujeres), perpetúan los papeles asignados tradicionalmente a cada sexo y obligan a las mujeres a cargar con casi toda la responsabilidad de los cuidados. Mientras que la demanda

de cuidados aumenta, cada vez más mujeres desean participar en el mercado de trabajo y esto puede crear tensiones entre los compromisos familiares y el desempeño de una actividad.

1.2. Conclusiones de la Cumbre de Lisboa (presidencia del Consejo Europeo, reunido en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000)

En febrero de 2000, la Comisión elabora un *programa de acción* de 5 años (2000-2005) con el objetivo de dar forma a una nueva Europa. Una parte fundamental de dicho programa la constituye una *nueva agenda económica y de empleo*, basada en los principios de *pleno empleo, dinamismo económico y mayor cohesión y justicia sociales*. Este objetivo se plasmó en la preparación del Consejo Europeo de Lisboa, que ha conducido a un acuerdo político al más alto nivel para alcanzar una agenda social a largo plazo. Concretamente, los Gobiernos europeos se comprometieron a trabajar para lograr el nuevo objetivo estratégico para la próxima década: **“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”**. Para conseguir este objetivo, es preciso una estrategia destinada a modernizar el modelo social europeo, *invirtiendo en el capital humano y luchando contra la exclusión social* (Agenda de Política Social, 2000).

Las conclusiones de la Cumbre de Lisboa inciden en la *necesidad de reforzar el empleo, la reforma económica y*

la cohesión social, como parte imprescindible de una economía basada en el conocimiento. Aquí sólo haremos referencia al apartado de **Empleo, reforma económica y cohesión social: un objetivo estratégico para la próxima década** porque es el que más nos interesa para situar las nuevas coordenadas de la Política Social de la UE. Así, el **nuevo reto de la UE** consiste en hacer frente a los cambios profundos impuestos por la mundialización (*de la economía*) y por los imperativos de una economía basada en el conocimiento. Estos cambios afectan a todos los ámbitos de la vida de las personas, exigen una transformación de la economía europea y su ritmo tan acelerado obliga a establecer un objetivo estratégico claro y a acordar un programa ambicioso de creación de infraestructuras del conocimiento, de aumento de la innovación, de reforma económica, de modernización del bienestar social y de los sistemas educativos. Con la actual mejora de la situación económica, es el momento de emprender reformas sociales y económicas como parte integrante de una estrategia positiva que combine competitividad y cohesión social. El objetivo estratégico se adopta para alcanzar nuevamente las condiciones necesarias para el pleno empleo y reforzar la cohesión regional en la Unión Europea. La estrategia global para lograrlo consiste en: *primero*, preparar la transición a una economía y a una sociedad basadas en el conocimiento, mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado

interior; *segundo*, modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social; *tercero*, mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

¿Cómo preparar la transición a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento? El paso a una economía digital, basada en el conocimiento, será el motor para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Además, será capaz de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente. Las empresas y los ciudadanos deben tener acceso a una infraestructura de comunicaciones mundial y barata, y a un amplio catálogo de servicios. Todo ciudadano ha de poseer los conocimientos necesarios para vivir y trabajar en la sociedad de la información. Ha de reforzarse la lucha contra el analfabetismo y prestarse atención especial a las personas discapacitadas. Las tecnologías de la información pueden utilizarse para renovar el desarrollo urbano y regional, así como fomentar tecnologías seguras para el medio ambiente. Es necesario crear las condiciones (conexión de muchos más hogares y empresas a Internet, que el comercio electrónico inspire confianza...) para que crezcan el comercio electrónico, las comunicaciones móviles e Internet. Así, por ejemplo, el Consejo Europeo pide a los Estados miembros que garanticen que todas las escuelas de la UE tengan acceso a Internet y a los recursos multimedia a finales de 2001, y que todo el profesorado esté capacitado para ello a finales de 2002. Igualmente,

es preciso crear una zona europea de investigación e innovación, crear un espacio propicio para el inicio y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas innovadoras, realizar reformas económicas para lograr un mercado interior operativo (por ejemplo, mediante la liberalización en los sectores del gas, la electricidad, los servicios postales y los transportes), conseguir mercados financieros eficaces, transparentes e integrados, coordinar las políticas macroeconómicas de la UE.

La modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la constitución de un Estado activo de Bienestar. La UE no renuncia a una Política Social que fomente la cohesión entre sus ciudadanos/as. Más bien, todo lo contrario. En efecto, las personas son el centro de las políticas de la UE. La inversión en capital humano y el fomento del Estado de Bienestar activo y dinámico son esenciales para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento y para que no se incremente el conflicto social motivado por el desempleo, la exclusión social y la pobreza. **La educación y la formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento** adquieren gran relevancia, por lo que los sistemas educativos y de formación han de adaptarse a las demandas de esta sociedad y a la necesidad de mejorar el nivel y la calidad del empleo: tendrán que ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación adaptadas a niños, jóvenes, adultos parados, adultos ocupados con necesidad de recualificarse. Para ello se han de crear centros de aprendizaje locales, se han de promocionar las nuevas competencias básicas (tecnologías de la información),

ha de existir una mayor transparencia de las cualificaciones. El Consejo Europeo insta a los *Estados miembros* a que, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales, adopten las medidas necesarias para alcanzar estos *objetivos*: un aumento anual considerable de la inversión en recursos humanos; para el año 2010, una reducción de la mitad de los alumnos de 18 a 24 años que no reciben una enseñanza o formación posteriores; que las escuelas y centros de formación, todos ellos conectados a Internet, se conviertan en centros locales de aprendizaje polivalentes, accesibles a todos y utilizar metodologías apropiadas; definir las nuevas cualificaciones básicas que deben proporcionarse a través de la formación continua (conocimiento de nuevas tecnologías de la información, idiomas extranjeros, cultura tecnológica, espíritu empresarial y competencias sociales); existencia de un diploma europeo de cualificaciones básicas de tecnologías de la información; establecer los medios para estimular la movilidad de los estudiantes, profesores y personal del formación e investigación (programas Sócrates, Leonardo, Juventud) y una mayor transparencia en el reconocimiento de títulos y formación; crear un modelo europeo común de currículum vitae, para contribuir a la movilidad y a la evaluación del conocimiento por parte de los diferentes centros formadores.

Asimismo, es preciso **que existan más y mejores empleos en la UE mediante el desarrollo de una política activa de empleo**. El Consejo y la Comisión consideran que es fundamental mejorar la empleabilidad y reducir las deficiencias de cualificaciones (proporcionando

a los servicios de empleo una base de datos a escala europea sobre empleos y oportunidades de formación) y promover programas especiales para permitir que los parados adquieran el nivel de cualificaciones adecuado. También hay que dar mayor importancia a la formación continua como componente básico del modelo social europeo, aumentar el empleo en los servicios, fomentar todos los aspectos de la igualdad de oportunidades, incluida la reducción de la segregación profesional, y una mayor posibilidad de conciliar vida laboral y vida familiar. También se ha de **modernizar la protección social** para asegurar las pensiones, promover la integración social y la igualdad de sexos, y proporcionar servicios sanitarios de calidad. En efecto, la **promoción de la integración social** es fundamental porque en la UE del siglo XXI es inaceptable el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza y están excluidas socialmente. La nueva sociedad del conocimiento ofrece un enorme potencial para reducir la exclusión social, creando las condiciones económicas para un mayor crecimiento económico y del empleo, y propiciando nuevas formas de participación en la sociedad. Al mismo tiempo, se corre el riesgo de aumentar las diferencias entre quienes tienen acceso a los nuevos conocimientos y quienes quedan excluidos. Para evitarlo, se han de mejorar las cualificaciones, promover un acceso más amplio a los conocimientos y oportunidades y luchar contra el desempleo: la mejor salvaguardia contra la exclusión social es un trabajo. Las políticas para combatir la exclusión social deberían basarse en una coordinación que combine los planes de acción nacionales

y el programa de la Comisión para combatir la pobreza. Asimismo, se debería incluir la promoción de la integración en las políticas de empleo, educación, formación, sanidad y vivienda de los Estados miembros.

1.3. La Agenda de Política Social 2000 (COM (2000) 379 final, de 28/6/2000)

Como ya se ha expresado, el Consejo Europeo de Lisboa estableció una serie de nuevos retos a los que debe hacerse frente para que Europa pueda convertirse en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. La finalidad de esta Agenda es ofrecer a la Unión Europea un enfoque global y coherente para conseguir los nuevos objetivos que tiene ante sí la política social como consecuencia de los cambios provocados por la nueva economía basada en el conocimiento, que afecta a la vida profesional y privada de todas las personas que viven en Europa. Para ello, se parte de los progresos realizados en el ámbito social y del empleo a lo largo de los anteriores programas de acción social y, de ese modo, se da un impulso a la aplicación del Tratado de Amsterdam (dentro del respeto a la diversidad de sistemas y políticas que caracteriza a la Unión Europea); **se refuerza, pues, el papel de la política social como factor productivo**. Si bien no todas las acciones propuestas son nuevas, las que ya están en marcha han sido replanteadas de acuerdo con las directrices políticas establecidas en Lisboa. Una innovación añadida es el hecho

de introducir el *método abierto de coordinación*, lo que permitirá un seguimiento cualitativo y cuantitativo de los fines y objetivos acordados. Entre las **acciones** propuestas:

- algunas están orientadas a *realizar el pleno empleo de Europa*, lo que pasa por crear más y mejores puestos de trabajo, prever y gestionar el cambio y adaptarse al nuevo entorno de trabajo, aprovechar el potencial de la economía basada en el conocimiento y promover la movilidad;
- otras se centrarán en *modernizar y mejorar la protección social, promover la inclusión social, reforzar la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación*;
- por último, también se prevé una serie de iniciativas dedicadas a la *preparación de la ampliación y a promover la cooperación internacional* haciendo que el diálogo social contribuya a responder a los diferentes retos.

La Agenda de Política Social no pretende armonizar las políticas sociales. Su finalidad es lograr objetivos europeos comunes y aumentar la coordinación de las políticas sociales en el contexto del mercado interior y la moneda única. Por otra parte, la aplicación de esta Agenda no requiere financiación adicional, sino más bien una reorientación del gasto público para mejorar la eficacia y la inversión en las personas tal como se acordó en la Cumbre de Lisboa. La coordinación abierta de políticas presupone el establecimiento de directrices políticas, puntos de referencia, objetivos concretos y un sistema de seguimiento para evaluar el progreso por medio de una revisión por grupos paritarios.

La Agenda Social abarca hasta 2005. Los cinco **objetivos generales son: primero, lograr el pleno empleo y la calidad del trabajo; segundo, mejorar la calidad de la política social; tercero, promover la calidad en las relaciones laborales; cuarto, preparar la ampliación y, quinto, promover la cooperación internacional de la UE.**

Para promover el pleno empleo y la calidad del trabajo se han de abordar diferentes ámbitos: primero, hacia más y mejores puestos de trabajo; segundo, prever y gestionar el cambio, adaptándose al nuevo entorno de trabajo; tercero, aprovechar las oportunidades que ofrece la economía basada en el conocimiento y, cuarto, promover la movilidad. Estos son los **objetivos y acciones** concretas:

PRIMERO: El objetivo consiste en *realizar el potencial de pleno empleo de Europa*, actuando para acercar la tasa de empleo lo más cerca posible al 70% antes de 2010 y aumentar el número de mujeres empleadas a más del 60% en 2010, teniendo siempre en cuenta los diferentes puntos de partida de los Estados miembros. Debe mejorarse el acceso al mercado de trabajo para todos los grupos sociales. Por tanto, el objetivo no es sólo disponer de más puestos de trabajo, sino también hacer que los puestos de trabajo sean de calidad, en particular los relacionados con la economía basada en el conocimiento. Para ello, se ha de mejorar la empleabilidad de las personas y reducir los déficits en cualificaciones, por medio de la formación permanente, del e-Learning y de la educación científica y tecnológica. Se ha de promover el espíritu empresarial y la creación de empleo; también, se dará mayor prioridad a la igualdad de oportunidades.

La estrategia de empleo exige que se actúe a todos los niveles: comunitario, nacional, regional y local. Algunas de las acciones consisten en reforzar la formación permanente dentro de las directrices para el empleo; la evaluación de los programas, el intercambio de buenas prácticas y la creación de indicadores comunes; reforzar el papel del FSE como instrumento principal para desarrollar los recursos humanos para el empleo; evaluar el impacto del apoyo de los Fondos Estructurales, en particular del FSE, sobre las políticas social y de empleo; prestar especial atención a las innovaciones y las buenas prácticas desarrolladas por las iniciativas comunitarias EQUAL, Interreg III, Leader+ y Urban; apoyar las dimensiones local y regional de la estrategia de empleo.

SEGUNDO: *Desarrollar un enfoque positivo y estimulante respecto al cambio*, mediante la promoción de la información adecuada para las empresas y los trabajadores, abordando las consecuencias de la integración de la economía y del mercado para la sociedad y el empleo y adaptando las condiciones de trabajo y las relaciones contractuales a la nueva economía a fin de favorecer un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad.

TERCERO: *Acelerar el desarrollo de la economía basada en el conocimiento para crear más puestos de trabajo en Europa*. Ello exigirá intentar alcanzar los objetivos de la sociedad basada en el conocimiento dentro de la estrategia europea de empleo, garantizar la formación permanente y subsanar los déficits existentes en materia de formación y entre hombres y mujeres, promover nuevas formas de organización del trabajo en la

nueva economía así como el empleo de las personas con discapacidad.

CUARTO: *Garantizar la realización de facto de la libre circulación de trabajadores*, suprimiendo los obstáculos a la movilidad geográfica. Continuar supervisando la aplicación de las reglas de la Comunidad sobre la libre circulación de trabajadores; examinar la necesidad de medidas específicas en ámbitos que están en el centro de la economía basada en el conocimiento, y desarrollar mecanismos de apoyo para facilitar la movilidad, incluido el uso de nuevas tecnologías. Todo ello exige abordar los problemas de orden práctico y jurídico a los que tienen que hacer frente los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad de circulación.

El **segundo gran objetivo general** de la *Agenda de Política Social* es el de **mejorar la calidad de la política social de la UE**, mediante la modernización y el mejoramiento de la protección social; la promoción de la inclusión social, de la igualdad entre hombres y mujeres; y reforzando los derechos fundamentales y luchando contra la discriminación.

PRIMERO: *Modernizar y mejorar la protección social para responder a la transformación hacia la economía del conocimiento y al cambio en las estructuras sociales y familiares y apostar por el papel de la protección social como factor productivo*. En la práctica, ello significa adaptar los sistemas de protección social para hacer que trabajar sea rentable y proporcione unos ingresos seguros, para garantizar las pensiones y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, para promover la inclusión social y para ofrecer una atención sanitaria de alta calidad

y sostenible. Es esencial fortalecer la cooperación entre los Estados miembros e involucrar a los agentes afectados (interlocutores sociales, ONGs, instituciones de protección social). De ese modo, se ayudará a los Estados miembros a afrontar los retos a que deben hacer frente en este ámbito.

SEGUNDO: *Prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social*. Ello requiere un enfoque integrado y global que recurra a todas las medidas pertinentes e incluya una perspectiva de género. En este punto, la educación y la formación desempeñan un papel importante, ya que proporcionan las competencias fundamentales. *Luchar contra la exclusión social* también requiere una importante *cooperación a todos los niveles, entre autoridades públicas, interlocutores sociales, ONGs y otras partes interesadas*. El *método de coordinación abierta* servirá de apoyo a los esfuerzos integrados de los Estados miembros en el contexto de los planes nacionales de acción destinados a promover la inclusión social. Entre las *acciones* propuestas, destacamos las siguientes: combatir la exclusión social adoptando el programa específico de acción propuesto; acordar objetivos y metas, desarrollar indicadores, reforzar las estadísticas y desarrollar estudios en todos los ámbitos relevantes para apoyar el método abierto de coordinación; promover una consulta de todos los agentes pertinentes sobre la mejor manera y los mejores medios de promover la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.

TERCERO: *Promover la plena participación de las mujeres en la vida económica, científica, social, política y cívica como uno de los componentes clave de la democracia.* No se trata solamente de una cuestión de derechos, sino también de un elemento de primera magnitud para promover el progreso económico y social. Se deberían ampliar los compromisos adquiridos desde hace tiempo sobre la igualdad entre los hombres y las mujeres, así como aplicar una perspectiva de transversalidad en materia de género en todas las políticas pertinentes. Una de las cuestiones fundamentales que debe abordarse es el fenómeno de la violencia contra las mujeres; desarrollar, supervisar y evaluar la igualdad entre hombres y mujeres en las administraciones públicas y en el campo de la ciencia y la tecnología a todos los niveles; conciliar la vida familiar y profesional.

CUARTO: *Garantizar el desarrollo y el respeto de los derechos sociales fundamentales como elementos clave de una sociedad equitativa y del respeto de la dignidad humana. Proteger los datos personales en la relación laboral.* Para ello, es preciso adoptar la Directiva por la que se prohíbe la discriminación en el trabajo por motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias y de discapacidad, edad u orientación sexual; adoptar y aplicar el programa de acción propuesto para combatir la discriminación; promover campañas de sensibilización para luchar contra el racismo y la xenofobia.

Por último, señalar que *este nuevo enfoque de la Política Social de la UE requiere que todos los agentes clave se involucren directamente, en particular*

las ONGs y las organizaciones de base, para garantizar la plena participación de los ciudadanos en la política social. La participación y la composición de las organizaciones de la sociedad civil son, por tanto, muy importantes: la Comisión organizará un diálogo regular con las ONGs sociales sobre medidas políticas (inclusión, lucha contra la discriminación y derechos fundamentales, igualdad entre hombres y mujeres, protección social) y se pedirá a las ONGs que cooperen con los interlocutores sociales y desarrollen conjuntamente iniciativas de asociación sobre asuntos de interés común, como la inclusión, los derechos fundamentales o la igualdad entre hombres y mujeres.

Con el tercer gran objetivo *de la Agenda de Política Social 2000* (promover la calidad en las relaciones laborales) se pretende conseguir que **el diálogo social a todos los niveles contribuya de forma eficaz a hacer frente a los retos señalados, promover la competitividad y la solidaridad, así como el equilibrio entre flexibilidad y seguridad.** El desarrollo del diálogo social a nivel europeo, que es una herramienta clave de la modernización y desarrollo del modelo social europeo, así como de la estrategia macroeconómica, debería estar estrechamente articulado con los diferentes contextos nacionales.

El **cuarto objetivo general, preparar la ampliación de la Unión en condiciones de desarrollo económico y social equilibrado, y el quinto, promover la cooperación internacional facilitando el intercambio de experiencias y buenas prácticas, en particular con las organizaciones internacionales (OIT,**

OCDE, Consejo de Europa), insisten en reforzar la dimensión social y de empleo en la sociedad de la globalización.

2. Líneas programáticas y ámbitos de acción social de la Unión Europea

En este apartado, vamos a referirnos a algunos de los programas de la UE relativos a la acción social, a la lucha contra las discriminaciones de aquellos grupos más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social y de acceso al mercado de trabajo. En cualquier caso, hemos de tener muy presente cuál es el discurso de la UE sobre las discriminaciones entre los ciudadanos y su necesidad de eliminarlas con políticas sociales activas; el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000) es un buen ejemplo de ello:

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

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.

2.1. Primera etapa de los Programas de Acción Social de la UE

En primer lugar, vamos a referirnos a los inicios de los programas de acción social de la UE. Para ello hemos de empezar mencionando el **Programa de Acción Social aprobado por el Consejo (enero de**

1974) porque constituye el primer acuerdo relevante de la Política Social Comunitaria que aborda la problemática de los sectores de población más desfavorecidos. Con este programa se pretende conseguir tres objetivos básicos: 1º) la realización del pleno y mejor empleo; 2º) la mejora de las condiciones de vida y trabajo; 3º) la participación creciente de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la comunidad, así como de los trabajadores en la vida de las empresas.

El **segundo Programa de Acción Social Comunitaria (junio de 1984)** se plantea una serie de acciones e iniciativas en los siguientes ámbitos: 1º) el empleo, los aspectos sociales de las nuevas tecnologías y la formación, el desempleo juvenil, la formación profesional y la reducción del tiempo parcial y temporal; 2º) la protección social y la evolución democrática: problemas de la crisis financiera de la Seguridad Social, la armonización de los sistemas, la incidencia de las cargas sociales en el cumplimiento de la libre competencia, necesidad de aumentar la eficacia de los sistemas nacionales de protección social; 3º) El diálogo social europeo, principalmente para la consecución de la participación de los trabajadores en la vida de las empresas.

Entre los **logros de la Política Social Comunitaria** hay que mencionar la *libre circulación de los trabajadores*, que exige para su desarrollo una serie de normas de Seguridad Social para los trabajadores emigrantes y miembros de sus familias, y un sistema europeo de compensación de ofertas y demandas de empleo (SEDOC). Otros ámbitos de la Política Social son: la *armonización de legislaciones en materia*

social donde se trabaja en la legislación referida a la igualdad de derechos entre hombre-mujer en relación al acceso al empleo, condiciones de trabajo y Seguridad Social; *la promoción del empleo juvenil*; *la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador*; *la normativa relativa a la seguridad e higiene en el trabajo*; *la atención a colectivos especiales que encuentran dificultades específicas para su inserción en el mercado laboral* (pobres, discapacitados...). Asimismo, la reforma de la formación profesional intenta una capacitación técnica adecuada para el desarrollo de una actividad profesional, capacitación que conducirá a una mayor integración social y laboral de estos grupos. Por ello se entiende que esta formación debe estar relacionada con los sectores económicos y fomentada por una correcta orientación profesional. El instituto CEDEFOP potencia las acciones comunitarias en el campo de la formación profesional.

2.2. Los Programas Sociales de la UE para el siglo XXI

EL PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL 1998-2000 (COM(98) 259, final de 29 de abril de 1998) establece el marco en que se desarrollará la política social europea en los años 1998-2000 y responde a los nuevos enfoques de la estrategia europea para el empleo y del Tratado de Amsterdam. La Unión Europea continúa enfrentándose a importantes *desafíos sociales*: el *desempleo* sigue siendo elevado; el *mundo laboral está cambiando rápidamente* por el doble efecto de la globalización y de la aparición de la sociedad de la información; siguen existiendo *la pobreza*, *la exclusión social* y *las malas condiciones*

sanitarias. Hay otros elementos que incidirán de manera importante en la evolución de la política social europea: *la realización del mercado interior* y *la introducción de la moneda única*, al transformar a Europa en una entidad económica integrada, confieren una importancia aún mayor a la interacción entre la política social y económica; *el envejecimiento de la población* tendrá consecuencias importantes para los sistemas de empleo y de protección social; la política social tiene que desempeñar un papel importante en el contexto de la *ampliación*, tanto en los Estados miembros como en los países candidatos. El nuevo programa de acción 1998-2000 engloba las líneas clave de acción bajo tres títulos principales: *empleo*, *capacitación* y *movilidad*; *un mundo laboral en mutación*; *una sociedad no excluyente*.

En efecto, el empleo, la capacitación y la movilidad son elementos básicos que preocupan en Europa. La **nueva estrategia de empleo** se basa en cuatro pilares: la mejora de la capacidad de inserción profesional, el desarrollo del espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

La Comisión también ha decidido adoptar acciones específicas para ampliar la contribución de la sociedad al fomento del empleo, la igualdad de oportunidades y la inclusión social; el desafío común es reformar y modernizar las políticas destinadas a luchar contra la exclusión, la discriminación y desigualdad, a fin de sostener los valores fundamentales del modelo social europeo.

Con respecto a la *protección social*, la Comisión considera fundamental intervenir en cuatro objetivos: dirigir la protec-

ción social hacia el empleo como prioridad; adaptar los sistemas a las consecuencias de un envejecimiento de la población; adaptar la protección social al nuevo equilibrio entre los sexos en la vida laboral, y reformar el sistema de coordinación de la seguridad social para las personas que circulan en el interior de la UE. En materia de *inclusión social*, el Tratado de Amsterdam da a la Unión un nuevo mandato de lucha contra la exclusión utilizando medidas de incentivo. Por otra parte, son necesarios mayores esfuerzos para transformar las políticas pasivas en activas y *desarrollar un planteamiento preventivo de la exclusión social*. Asimismo, el artículo 13 de este Tratado refuerza la capacidad de la Unión Europea para promover la igualdad, garantizar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación. La Comisión: promoverá la igualdad entre mujeres y hombres garantizando la integración de la igualdad de oportunidades en todas las políticas comunitarias pertinentes y desarrollando acciones específicas dirigidas a mejorar la situación de las mujeres; presentará una propuesta legislativa para combatir la discriminación racial; continuará su estrategia sobre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad; aplicará su plan de acción contra el racismo; continuará el debate sobre los derechos fundamentales. También es importante seguir trabajando en la dimensión exterior de la Política Social, tanto en los países de Europa Central y Oriental como en el contexto mundial.

Un materialización de estos principios de la Política Social de la UE es el PROGRAMA DE ACCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001-2006) (Diario Oficial L 303 de 02.12.2000), que apoya

y completa la actuación de los Estados miembros en materia de lucha contra las diversas formas de discriminación (la raza o el origen étnico, la discapacidad, la edad, la orientación sexual, el sexo, la religión o incluso las convicciones).

Bibliografía

- MADRID, J.M. (1.993): "Política Social Comunitaria y Estado de Bienestar". *Pedagogía Social* (Murcia), 9, 15-22.
- (1999): "Política Social en la Unión Europea para minusválidos y mujeres", en GONZÁLEZ, A. (coord.) *Políticas de la Educación*. Murcia: DM, 269-291.
- Textos legislativos y documentos oficiales de la UE.**
- (COM (2000) 78 final) *Políticas comunitarias de apoyo al empleo*.
- (COM (2000) 79 final) *Construir una Europa que fomente la integración*.
- (COM (2000) 82 final) *Tendencias sociales: perspectivas y retos*.
- (COM (2000) 48 final) *Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información*.
- (COM (2000) 82. final), *Tendencias sociales: perspectivas y retos*
- (COM (2000) 379 final), *Agenda de política social*.
- (COM (98) 259 final de 29 de abril de 1998) *Programa de acción social 1998-2000*.
- Programa de acción contra la discriminación (2001-2006), Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2000. (DO. L 303 de 02.12.2000),
- (COM (1999) 564 final, marco jurídico de lucha contra las discriminaciones (Diario Oficial C 369 de 21.12.1999).
- <http://europa.eu.int>.

Dirección de la autora:

Juana María Madrid Izquierdo.
Facultad de Educación. Universidad de Murcia.
Campus de Espinardo. 30100 Espinardo (Murcia)
E-mail: jmmadrid@um.es
Fecha de entrada: 28-01-04
Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 25-03-04