



**PROGRAMA DE LA
INICIATIVA
COMUNITARIA EQUAL**

ESPAÑA

2ª versión marzo 2004

ÍNDICE

1.	ACTUALIZACIÓN DE LOS DATOS BÁSICOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA	5
1.1.	EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL PERIODO 2000-2003	8
1.1.1.	Actividad	8
1.1.2.	Empleo	9
1.1.3.	Estructura sectorial del empleo	10
1.1.4.	Desempleo	12
1.2.	PERSPECTIVAS DE FUTURO	13
2.	PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE EVALUACIÓN INTERMEDIA	14
3.	DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	45
3.1	PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA INICIATIVA COMUNITARIA Equal.	47
3.2	ESTRUCTURA DE PROGRAMACIÓN.	54
	EJE 1. MEJORAR LA CAPACIDAD DE INSERCIÓN PROFESIONAL.....	56
	EJE 2. FOMENTAR EL ESPIRITU DE EMPRESA	60
	EJE 3. ADAPTABILIDAD	61
	EJE 4. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES	63
	EJE 5. SOLICITANTES DE ASILO	65
	EJE 6. ASISTENCIA TÉCNICA	65
3.3	CRITERIOS Y SISTEMAS DE SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS.....	69
3.4.	SISTEMA DE SEGUIMIENTO.....	70
3.4.1.	Sistema de seguimiento nacional.	70
3.4.2	Consolidación de datos a escala europea.	72
4.	DISPOSICIONES DE APLICACIÓN.	73
4.1.	AUTORIDAD DE GESTIÓN.	73
4.2.	COMITÉ DE SEGUIMIENTO.....	73
4.3	INFORMES ANUAL Y FINAL.	76
4.4	AUTORIDAD DE PAGO Y DISPOSICIONES DE EJECUCIÓN FINANCIERA.	77
4.4.1	Seguimiento de los compromisos comunitarios.....	77
4.4.2	Seguimiento de ingresos	78
4.4.3	Seguimiento de Pagos.....	78
4.5	CONTROL FINANCIERO.....	79
5	OBSERVANCIA DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS.....	82
5.1.	Normativa aplicable sobre ayudas de estado	82
5.2.	Normativa en materia de publicidad	82
5.3.	Contratación	83

6.	PROCESO DE CONSULTA.....	83
7.	TABLAS FINANCIERAS.	84

INTRODUCCIÓN

El Reglamento 1260/99 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, dispone que estos instrumentos contribuirán a financiar las iniciativas comunitarias, que son formas de intervención que responden a cuatro ámbitos de actuación definidos en su artículo 20. El ámbito d) es la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (Equal) y su financiación corresponde al Fondo Social Europeo.

El 14 de abril de 2000 la Comisión adoptó las Orientaciones relativas a Equal y en virtud de lo dispuesto en ellas y en el propio Reglamento 1260/99, se presentó el Programa correspondiente al Reino de España. El 30 de diciembre de 2003, la Comisión aprobó las nuevas Orientaciones para la segunda fase de la Iniciativa Equal que sirven de base para el presente Programa Operativo.

1. ACTUALIZACIÓN DE LOS DATOS BÁSICOS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Las características fundamentales del mercado de trabajo español son **el elevado nivel de desempleo y la reducida tasa de ocupación**. Históricamente el crecimiento del empleo no se ha traducido en igual proporción en la reducción del paro, al crecer la población activa ante las buenas expectativas de empleo.

En los últimos años, los datos de los principales indicadores del mercado de trabajo español reflejan una mejoría apreciable enmarcados en un contexto de fuerte crecimiento económico. Este fenómeno se explica no sólo por el mayor ritmo de expansión económica sino también por un aumento en la elasticidad de la demanda de trabajo respecto al PIB.

A la vez que se ha venido registrando un aumento modesto en el volumen total de población, frenado paulatinamente por la caída en las tasas de fertilidad^(*), la **población activa** ha crecido considerablemente gracias al aumento, entre otros factores, en las tasas de actividad femenina. En este período la variación de activos en términos absolutos ronda el millón de personas.

El **crecimiento del empleo** ha sido elevado en estos años y de forma especial a partir del año 2000. Desde el año 2000 las tasas globales de empleo de las personas con edades comprendidas entre los 16 y 64 años han aumentado 5,78 puntos porcentuales al pasar del 43,35% del primer trimestre de 2000 al 59,6% en el segundo trimestre de 2003. Por lo que se refiere a las mujeres y a las personas con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años esta tasa también ha aumentado considerablemente.

El fenómeno se explica no sólo por el mayor ritmo de expansión económica sino también por un aumento en la elasticidad de la demanda de trabajo respecto al PIB, asociado a cambios de carácter estructural. Los factores que aparecen escondidos detrás de este hecho son de distinta naturaleza y de influencia diferente, sobresaliendo entre ellos los señalados a continuación:

Ese aumento en la capacidad generadora de empleo de la economía se ha producido sin provocar paralelamente tensiones inflacionistas preocupantes. La reducción de costes en factores de producción clave (laborales y financieros), la recuperación de excedentes de explotación y las mejores expectativas empresariales generadas por la puesta en marcha de la zona EURO, unido todo ello a la infradimensión que presentaban las plantillas de las empresas tras los fuertes ajustes en los primeros años noventa, supusieron para éstas una situación propicia que les indujo a cambios estratégicos en materia de incorporación de nuevo personal. El marco regulador registró simultáneamente modificaciones que protegen estos planteamientos,

(*) El índice de fertilidad, medido como el porcentaje de niños por mujer, que venía creciendo a lo largo de los años cincuenta, alcanza en el período 1.960-75 cotas muy elevadas situadas entre los valores 2,6-2,9. Tales valores, si bien inferiores a los de la posguerra española – 3,4 niños –, se encontraban bastante por encima de la media europea de esos años (2,0-2,4). En los noventa el índice de fertilidad, siguiendo una tendencia más fuerte que la registrada en toda Europa, ha ido descendiendo hasta situarse en niveles muy bajos (1,2), claramente inferiores ya a los de esta última (INE, 1.995 y 1.998)

pues, además de producirse avances sustanciales en la liberalización de sectores económicos clave, se llevan a cabo reformas parciales en la legislación laboral.

La propia composición - cuantitativa y cualitativa – del empleo explica también una parte del cambio en la elasticidad. De un lado, su estructura registra deslizamientos hacia los servicios (más intensivos en mano de obra, por regla general, que el resto de sectores); de otro, los puestos de trabajo de carácter parcial, asimismo, aumentan su importancia dentro del total de puestos de trabajo. La población laboral, por su parte, viene experimentando en los últimos años una mejora en su nivel educativo de partida que supone la reducción de frenos a su incorporación y mejoras paralelas en su productividad potencial.

La estimable reducción en el coste laboral, asociada a las medidas favorecedoras de la contratación ha favorecido la emergencia de empleos que antes se mantenían ocultos.

El impacto de este marco más favorable se ha dejado sentir en las condiciones laborales de la población en edad de trabajar. Así, la tasa de ocupación – medida como la proporción entre ocupados y población en edad laboral – ha dado un salto significativo en el quinquenio pasado alcanzando en la actualidad el 49,13%. Este avance, que ha permitido acortar diferencias con los niveles existentes en buena parte de los países comunitarios, no impide sin embargo que dicha tasa se encuentre alejada todavía de la media del conjunto, que alcanza el 64,3% para la Unión Europea de los 15 en 2002. Consecuentemente también, los efectos sobre el desempleo han sido apreciables, reduciéndose la tasa general de paro (11,7%) en el tercer trimestre de 2003, lo que no oculta tampoco una diferencia apreciable respecto a la media comunitaria (8).

Como consecuencia de todos estos factores, el paro estructural en España se ha visto atenuado recientemente por el reforzamiento del potencial de creación de empleo de la economía española.

Esta mejora de la situación laboral ha afectado a los distintos grupos de población, pero todavía se mantienen situaciones diferenciales importantes entre colectivos. Las causas que explican estas diferencias son múltiples y varían en función del colectivo considerado, yendo desde circunstancias socioeconómicas y culturales hasta otras de carácter étnico o político.

Los datos de la encuesta de población activa (EPA) referidos al tercer trimestre del 2003, en relación con la población de 16 años y más, que asciende a 34.230.600 personas, nos dan estos resultados:

EPA 3^{er} trimestre 2003 (población de 16 años y más)

PERSONAS ACTIVAS 18.932.400	PERSONAS OCUPADAS 16.817.000	PERSONAS PARADAS 2.114.600
Tasa de actividad 55,31%	Tasa de ocupación 49,13%	Tasa de paro 11,17%

Estos datos para el conjunto del Estado contrastan con los referidos a las regiones, entre las que persisten importantes diferencias. Las regiones del nordeste y centro peninsular e Islas Baleares, que se integran en la zona fuera de Objetivo 1, se caracterizan por tener una situación más favorable con respecto al empleo, paro y salarios, y el resto de las regiones que conforman la zona de Objetivo 1 se caracterizan por bajos niveles de ocupación, alto volumen de desempleo junto con unos niveles salariales inferiores.

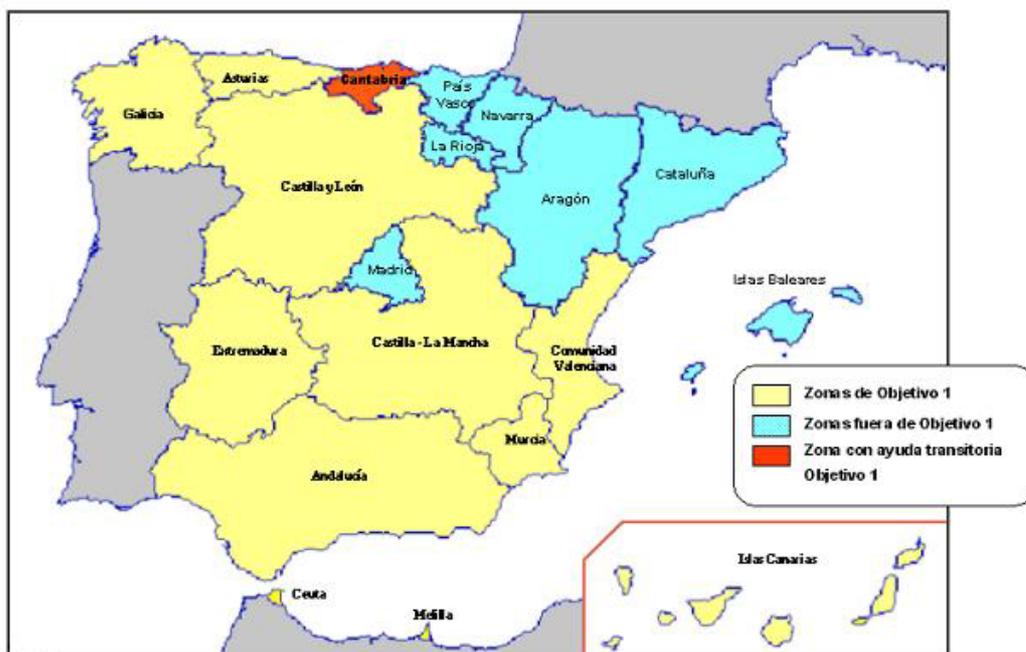
Así, en referencia al tercer trimestre del año 2003, **la tasa de ocupación** más elevada correspondía a Baleares (59,14%), situándose en el extremo opuesto Asturias (42,29%). En cuanto al desempleo, las regiones de Objetivo 1 son las que registran la tasa de paro más elevada (11,48%), y en concreto, Andalucía (18,70%). Por lo que se refiere a las regiones de fuera de Objetivo 1, la tasa de paro más elevada corresponde a Cataluña (9,20%), destacando País Vasco (9,11%) a continuación y como tasas de paro más reducidas, Aragón y Navarra con 5,55% y 5,53% respectivamente.

Asimismo hay que destacar que, frente al desigual reparto territorial del empleo, subsiste uno de los aspectos más rígidos de nuestro mercado de trabajo, la **baja movilidad**, pues según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) referidos al tercer trimestre de 2003, tan sólo el 20,78% de los parados estarían dispuestos a cambiar de residencia con el objeto de conseguir un puesto de trabajo; el 67,79% aceptaría si tuviera que cambiar de ocupación; de entre ellos el 40,79% aceptaría aunque el hipotético nuevo empleo les proporcionara ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación y un 46,44% aunque fuera de categoría inferior a la esperada.

Esta situación tan peculiar del mercado de trabajo en España, con tasas de paro elevadas, desigualmente distribuidas, incluso con un ciclo económico en expansión, hace que el componente estructural del desempleo sea elevado. Sin embargo, los datos de la EPA correspondientes al tercer trimestre de 2003 muestran una demanda de trabajo pujante con lo que la tasa de crecimiento de paro se ha ralentizado significativamente en términos interanuales e intertrimestrales.

En cuanto al **paro de larga duración**, adquiere un volumen importante: con datos referidos al tercer trimestre de 2003, casi la mitad de los desempleados permanece en esta situación más de un año y las dos terceras partes de éstos, durante más de dos años. Situación que se agrava si tenemos en cuenta que las probabilidades de encontrar un empleo disminuyen a medida que se prolonga la situación de desempleo, al irse reduciendo también los conocimientos profesionales y, por tanto, la capacitación para desempeñar un nuevo puesto de trabajo.

DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ENTRE OBJETIVOS



1.1. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL PERIODO 2000-2003

Ya en el Plan del Objetivo 3 se hacía un estudio minucioso de las principales variables del mercado de trabajo español, señalando que su evolución estaba relacionada con la evolución económica. Si bien en 1993 se produjo una caída del PIB en 1,2%, que estuvo acompañada por una reducción de la tasa de empleo en 4,3%, en los últimos años el crecimiento medio del PIB fue del 3,1%.

1.1.1. Actividad

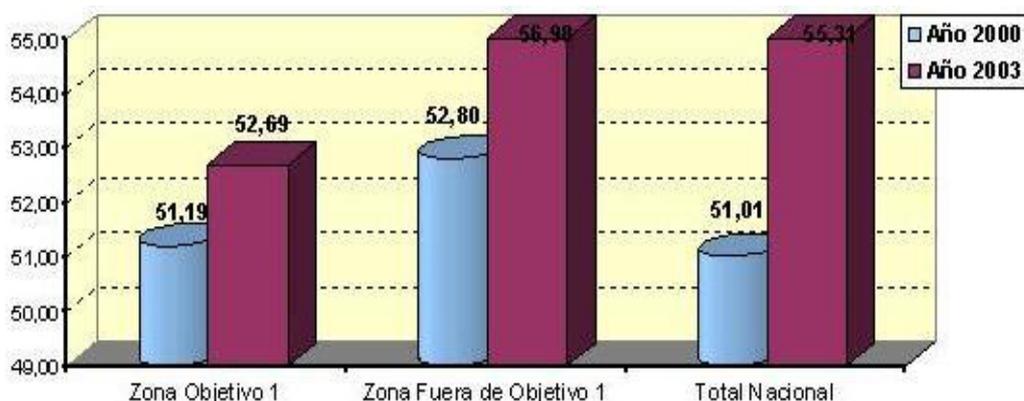
La población activa española ascendía en el tercer trimestre de 2003 a 18.932.400 personas. Lo que ha supuesto un crecimiento de 2.209.300 con respecto al año 2000, equivalente a un aumento de la tasa de actividad de un 4,32% para el conjunto del Estado. La tasa de actividad más elevada corresponde a Baleares con un 63,37% y las más bajas a Ceuta y Melilla y a Asturias con un 47,25% y un 47,89% respectivamente.

Tanto en las **regiones** de Objetivo 1 como en las de fuera de Objetivo 1 se ha producido un aumento de la tasa de actividad analizando el año 2000 respecto al tercer trimestre de 2003, destacando en las regiones de fuera de Objetivo 1 Baleares, con un aumento de 7,9 puntos porcentuales.

Pero este aumento no ha sido homogéneo en las distintas regiones de fuera de Objetivo 1; así, mientras Madrid no ha sufrido modificación destacable (52,68% de tasa de actividad en 2000, frente a 56,77% en el año 2003), las demás regiones han tenido incrementos oscilando desde los 3,09 puntos porcentuales (Aragón) a los 7,9 puntos (Baleares).

En las regiones de Objetivo 1, cabe destacar Cantabria, con 9,12 puntos porcentuales. Las demás regiones han tenido incrementos muy parecidos entre sí, oscilando entre los 4,53% de la Comunidad de Valencia y los 2,09% de Extremadura.

Gráfico 1.- Evolución tasa actividad primer trimestre 2000 – tercer trimestre 2003



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA)

1.1.2. Empleo

La población ocupada asciende a 16.817.800 personas, lo que supone un incremento de 2.604.800 personas con respecto a 2000. La evolución del empleo ha sido bastante positiva, tanto en las regiones de Objetivo 1 como en las de fuera de Objetivo 1.

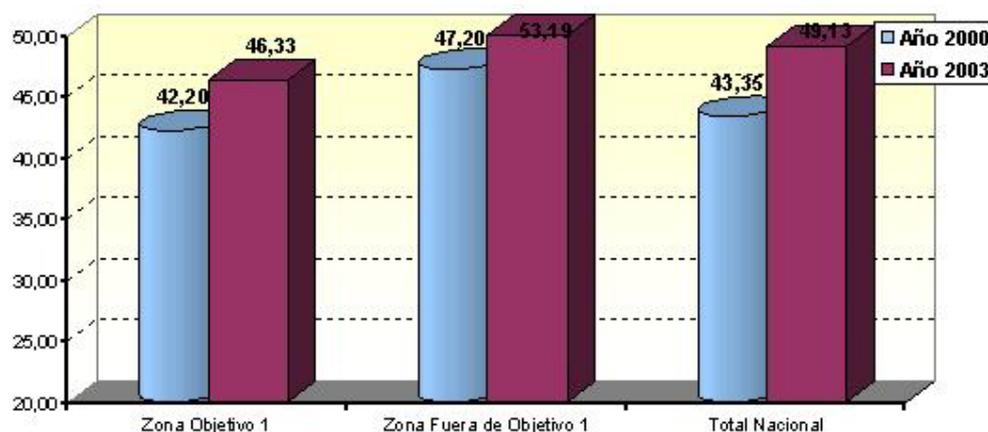
A partir del 2000 se inicia en España una evolución positiva del empleo, registrándose tasas crecientes de población ocupada que, en el conjunto del Estado, pasa de un 43,35% a un 49,13% en el tercer trimestre de 2003.

En el **análisis por regiones**, es de destacar en las de Objetivo 1 el significativo incremento de la tasa de empleo de Cantabria y Asturias, que pasan de 38,16% en 2000 a 53,53% en el tercer trimestre de 2003 en Cantabria, y de 35,36% en 2000 a 47,89% en Asturias, lo que supone un aumento de 9,38 y 6,93 puntos porcentuales respectivamente.

En las restantes regiones de esta zona, los incrementos van desde 6,03 puntos en Andalucía o 5,18 en Extremadura, hasta un 4,53 en Murcia.

En las zonas de fuera de Objetivo 1, destaca el incremento de la tasa de empleo de Baleares, que pasa de 50,45% en 2000 a 59,14% en el tercer trimestre de 2003 (incremento de 8,69 puntos porcentuales). Le sigue en importancia Cataluña con 6,83 puntos. Las demás regiones han tenido también aumentos significativos, oscilando entre los 3,97 puntos de Aragón hasta los 6,67 de La Rioja.

Gráfico 2: Evolución de la tasa de empleo primer trimestre del 2000 - tercer trimestre 2003



Fuente: EPA

Con relación a la Unión Europea, la evolución del empleo en España en el periodo 2000 - 2003 (tercer trimestre) ha sido positiva pero, a pesar de ello, las tasas de empleo, tanto en el conjunto del Estado como en las regiones de las zonas de Objetivo 1, y fuera de Objetivo 1 siguen siendo inferiores a las de la Unión Europea.

Cuadro 1: Tasa de empleo

AÑO 2000		AÑO 2003	
Unión Europea	62,1	Unión Europea	64,3
Total España	43,35	Total España	49,13
Zona fuera Objetivo 1	47,15	Zona fuera Objetivo 1	53,19
Zona Objetivo 1	42,15	Zona Objetivo 1	46,33

Fuente: EPA

1.1.3. Estructura sectorial del empleo

La estructura sectorial del empleo en España presenta **diferencias destacables**. Del total de la población ocupada (16.817.800 personas) su distribución por sector económico es la siguiente, con datos del tercer trimestre de 2003:

Cuadro 2: Estructura sectorial de la población ocupada

SECTOR ECONÓMICO	POBLACIÓN CUPADA	PORCENTAJE
Agricultura	1.035.800	6,16%
Industria	3.292.800	19,58%
Construcción	2.026.300	12,05%
Servicios	11.162.400	66,37%

Fuente: EPA

En el conjunto estatal, el sector servicios representa el 66,37% del total de la población ocupada, porcentaje bastante elevado en comparación con los otros sectores. Esta tasa de ocupación es intermedia entre las zonas de Objetivo 1 (62,01%) y de fuera de Objetivo 1 (66,03%). En las regiones de Objetivo 1, destaca sobre todas ellas Canarias, cuya tasa es de 75,50%, y en el polo opuesto Ceuta y Melilla con el 5,96%.

En las regiones fuera de Objetivo 1, en el sector servicios, la situación actual nos muestra tasas semejantes a las de las zonas de Objetivo 1, sobresaliendo Baleares con un 76,41% y Madrid con un 75,73%, mientras que La Rioja apenas sobrepasa la mitad de los ocupados, 52,58%.

En el sector de la **construcción**, la población ocupada desciende a 1.247.700 personas en las zonas de Objetivo 1, frente a 738.800 en las de fuera de Objetivo 1. Las tasas de ocupación tienen porcentajes bastante similares en todas ellas, aunque debemos destacar entre las primeras Canarias (14,94%) y entre las segundas Baleares (12,27%).

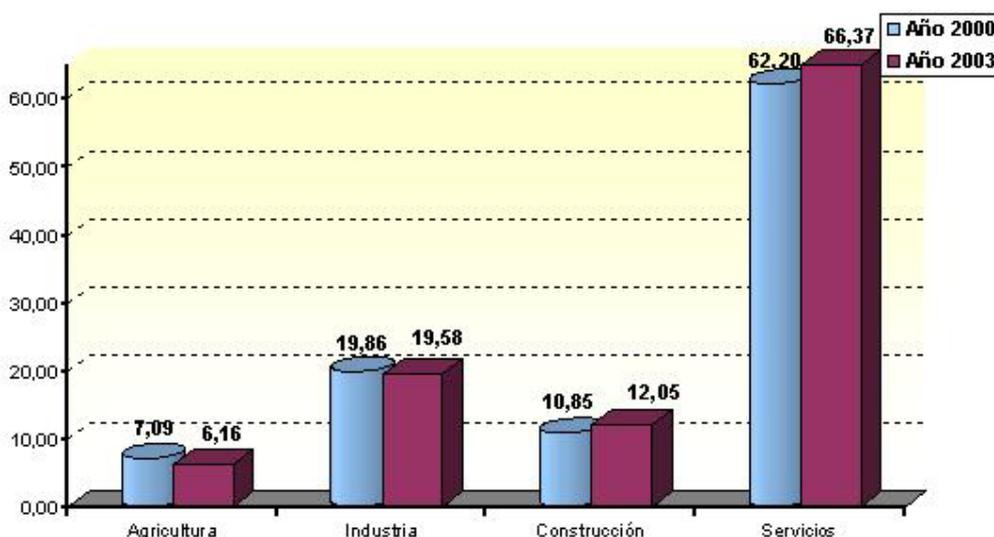
Con referencia a la **industria**, aunque la población ocupada no difiere mucho de una zona a otra, sí existen diferencias entre las regiones que las componen. Así, en la zona de Objetivo 1, la Comunidad Valenciana alcanza un 23,20% de tasa de ocupación, Cantabria un 20,68% y Galicia un 19,31%; sin embargo, Canarias con 5,23% y Ceuta y Melilla con 0,19% son las que registran las tasas de ocupación más bajas.

En el sector de la **agricultura** es donde se acusan las diferencias más notables. La población ocupada en las zonas de Objetivo 1 supera en 649.200 personas a las de fuera de Objetivo 1, lo que supone en tasa de ocupación 8,56 puntos porcentuales. En el análisis por regiones, en las de Objetivo 1, Extremadura, con tasa de ocupación de 14,70, y Galicia, con un 12,46%, contrastan con Comunidad de Valencia que sólo alcanza el 4,14%. Con referencia a las regiones de fuera de Objetivo 1, La Rioja es la que tiene una tasa de ocupación más elevada, 6,27%, y Madrid, con 0,65%, la más baja.

En cuanto a la evolución para el conjunto de España, se observa una disminución del empleo agrario que pasa de 7,09% en el primer trimestre del año 2000 a 6,16% en el tercer trimestre de 2003. El descenso en el sector industrial no es significativo, 0,28 puntos porcentuales. Sin embargo, las tasas de ocupación en los sectores de la construcción y servicios, han aumentado, pasando del 10,85% al 12,05% en el primero y del 62,20% al 66,37% en el segundo.

Gráfico 3: Evolución de la estructura sectorial de la población ocupada

(Nivel Estatal 1- primer trimestre 2000 – tercer trimestre 2003)



Fuente: EPA

1.1.4. Desempleo

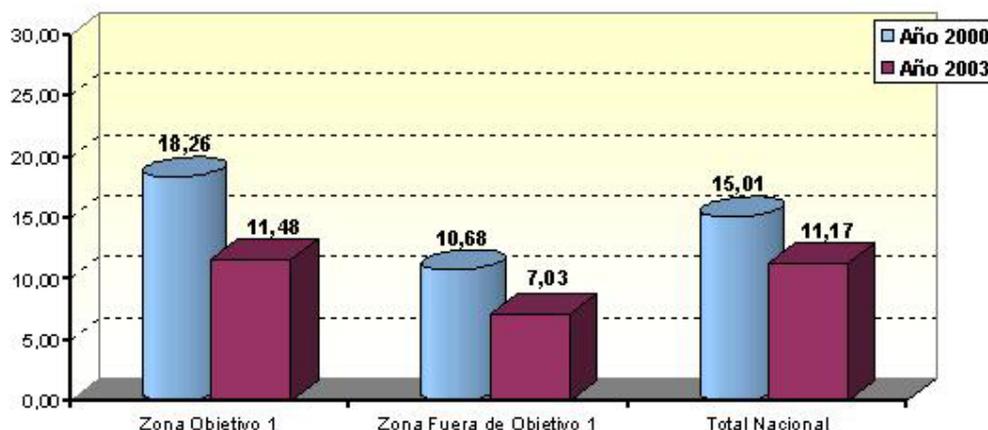
Durante el periodo 2000-2003, se ha producido un descenso notable en el número de parados en España, pero todavía la tasa de paro registra valores importantes. La encuesta de población activa que estamos utilizando registra, una tasa de paro del 11,17% para el conjunto del Estado, lo que ha supuesto en relación con 2000 (15,01%) un descenso de 3,84 puntos porcentuales.

En el periodo analizado el paro descendió tanto en las zonas de Objetivo 1 como en las de fuera de Objetivo 1, si bien en las primeras en mayor medida, 6,42 puntos porcentuales, frente a 3,65 puntos en las segundas.

En el análisis por regiones, el descenso del desempleo fue generalizado en las de Objetivo 1, destacando Ceuta y Melilla con una tasa de paro de 26,75% en 2000, frente a 7,52 en el 2003 (19,23 puntos porcentuales); le sigue Extremadura con 8,16 puntos, Asturias con 7,16 y Andalucía con 6,67. Las demás regiones oscilan entre 2,65 (Murcia) y 7,16 puntos porcentuales de descenso en la tasa de paro. La región con una evolución menos positiva del desempleo ha sido la Comunidad Valenciana, con una mejora de tan sólo 1,53 puntos porcentuales.

En todas las regiones fuera de Objetivo 1 no hubo importantes descensos. Destaca Madrid con 4,95 puntos, País Vasco con 3,83 y La Rioja con 3,45. Las otras regiones han oscilado entre 1,45 (Navarra) y 3,45 (La Rioja) puntos porcentuales de disminución de la tasa de paro, siendo Cataluña la que ha tenido el menor porcentaje de descenso, con 0,51 puntos.

Gráfico 4: Evolución de la tasa de paro primer trimestre de 2000 – tercer trimestre de 2003



Fuente: EPA

1.2. PERSPECTIVAS DE FUTURO

En los próximos años, España continuará aumentando su nivel de empleo si se mantiene una razonable estabilidad del marco económico europeo e internacional.

Sin embargo, esta misma situación no continuará en toda el área de la Unión Europea, originándose caídas de las tasas de ocupación en casi todos los Estados miembros. A medio plazo, pues, no aumentará el empleo y el crecimiento previsto para los próximos años 2004 y 2005 es tan escaso que la tasa de paro se mantendrá hasta esa fecha presumiblemente en el entorno del 15%, según previsiones económicas de la Comisión Europea para el período 2002-2005.

A pesar de ello, el balance del mercado de trabajo europeo es moderadamente optimista, con una incipiente mejora en el ritmo de actividad económica y de la productividad laboral.

España muestra un patrón de funcionamiento inverso: por un lado, rápido crecimiento del empleo y por otro un estancamiento en la productividad del trabajo. De acuerdo con las proyecciones del tercer trimestre de 2003, la creación de empleo se concentra en España (90% del total) y en los adultos (su aumento se compensa con la caída en el empleo de los jóvenes).

Por lo que respecta a la **evolución del sector servicios, en España** se fundamenta en dos tipos de factores: por una parte, el peso actual de los ocupados en el sector en relación con el conjunto nacional resulta sensiblemente inferior todavía al de buena parte de los países

Europeos; de otra, el nivel de actividad asociada a los servicios, en relación con el total de la población tiene, todavía, diferencias significativas con los países más avanzados.

En los próximos años, las tendencias del mercado de trabajo estarán relacionadas también con los efectos de los **cambios tecnológicos y organizativos**, cambios que por otra parte no son fácilmente previsibles. Estamos, pues, ante una doble evolución en nuestro país, al igual que ocurre en los países industrializados: certeza en cuanto a la continuidad de avances tecnológicos y su incorporación al sistema productivo, incertidumbre respecto al contenido de los puestos de trabajo futuros (tareas profesionales), y respecto a los requerimientos de cualificación y destrezas para hacer frente a los mismos. De ahí la importancia de apoyar intervenciones destinadas a preparar a la población laboral de las empresas españolas ante la nueva situación.

Las nuevas tecnologías de la información podrán proporcionar una vía importante para la obtención de ganancias de productividad considerables y, concretamente, oportunidades para desarrollar actividades laborales. Aunque España ha registrado avances sustanciales en este terreno en los últimos años, la situación actual ofrece un margen de maniobra enorme de cara al futuro. Por ello, deberán programarse intervenciones en esta materia.

Todos estos cambios afectarán no sólo al inicio y finalización de la relación laboral, sino a cuestiones referidas a la movilidad laboral, a la cualificación profesional, así como también al modelo de relaciones laborales, lo que dará lugar a una organización del tiempo de trabajo más acorde con las necesidades y demandas actuales.

Por lo que se refiere a las **políticas del mercado de trabajo**, se tiende a una mayor selección y coordinación de objetivos y medidas entre los distintos actores tanto centrales como regionales. Habrá que prever servicios públicos de empleo aún más abiertos a la competencia de entidades u organismos sin ánimo de lucro e incrementar sus esfuerzos para poder integrar, a través de líneas de actuación y personas, las medidas de inserción de los diferentes colectivos o grupos.

2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE EVALUACIÓN INTERMEDIA

Conforme a lo establecido en artículo 42 del Reglamento (CE) 1260/99 la Autoridad de gestión promovió, a través de un procedimiento de licitación pública, la contratación de una empresa especializada para llevar a cabo la evaluación intermedia del PIC español. La Subsecretaría de Trabajo, órgano de contratación del Ministerio, adjudicó el contrato a la empresa GPI, cuyo informe fue presentado al Comité de Seguimiento en diciembre de 2003 y enviado oficialmente a la Comisión tal como requiere el mencionado Reglamento comunitario.

El informe de evaluación se centra en el análisis de las fases de elaboración del PIC, de la coherencia y pertinencia de la programación, de los procedimientos y criterios aplicados en la primera convocatoria de la Iniciativa para la selección de los proyectos ya que, dado el calendario de ejecución de los proyectos, no había datos de ejecución ni de resultados más allá de los iniciales. Se trata pues de un análisis de procedimientos que se detiene especialmente en

la interpretación dada a los principios fundamentales de la Iniciativa y en el análisis de los modelos de cooperación generados por las Agrupaciones de desarrollo.

En el capítulo de conclusiones del informe destacan las siguientes:

1.- Sobre la calidad de los procedimientos de preparación. El proceso de preparación del PIC, conducido desde la UAFSE, se desarrolló en términos adecuados y contribuyó a una formulación que, en líneas generales, no presenta problemas de coherencia ni con respecto a las orientaciones comunitarias (más bien al contrario, las desarrolla y complementa de forma ejemplar) ni con la realidad del mercado de trabajo nacional.

- Las áreas seleccionadas recogen problemáticas indudablemente presentes en las regiones españolas. Ninguna de ellas sobra, por decirlo de algún modo - aunque pueda apreciarse alguna ausencia en relación con el área de economía social. Por otro lado, en conjunto, en su composición se combinan temáticas ya arraigadas en las políticas generales (la inserción de desempleados, la adaptabilidad laboral, el fomento de la capacidad empresarial), con ámbitos cuya incorporación a la agenda pública es más reciente (la lucha con las discriminaciones de corte racista o xenófobo, la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral, etc.).
- En todo el proceso se pone de manifiesto una clara voluntad de asegurar la complementariedad de la IC Equal con el resto de políticas de incidencia en el territorio español.

2.- Sobre la calidad del proceso de lanzamiento.

La Autoridad de gestión asumió las tareas relativas al lanzamiento de la IC Equal de forma responsable y técnicamente bien fundamentada. El esfuerzo para asegurar la calidad del proceso - muy especialmente desde la Estructura de apoyo de la Iniciativa- fue notable, como asimismo lo fue el rigor metodológico y la exhaustividad del sistema utilizado para la valoración de los proyectos presentados.

3.- Sobre la fase de lanzamiento.

El origen de las agrupaciones y el protagonismo diferencial de las entidades. En la mayoría de los proyectos, el protagonismo le ha correspondido a una entidad que asume inicialmente un papel promotor. Esta entidad - que con frecuencia se apoya en un servicio de consultoría- va en primer lugar a configurar un núcleo activo (o "núcleo duro") de entidades de la futura AD.

Para ello, la entidad promotora busca socios cuyos objetivos sean complementarios **y que** tengan, fundamentalmente, capacidad financiera y de transferencia en su ámbito, con el fin de asegurar la cofinanciación del proyecto y el cumplimiento de uno de los objetivos centrales de la Iniciativa. En este primer grupo puede ya emerger un segundo socio relevante que complementará al promotor, y que en las fases posteriores será co-líder del proyecto.

En una segunda etapa se ofrece participar a otros socios, eligiéndoles por su carácter institucional (útil para el apoyo y acompañamiento en el proyecto) o por su experiencia y capacitación para ejecutar las tareas que se prevé desarrollar en la intervención.

Este esquema general deja ver un rasgo muy generalizado del proceso: la formulación y el impulso promotor del proyecto se concentran en un núcleo limitado de entidades de lo que más tarde será la Agrupación de Desarrollo (los socios estratégicos).

Desde un primer momento se aprecia que la mayor o menor facilidad para coordinarse entre los primeros socios depende de si éstos tienen ya hábitos de trabajo cooperativo y experiencia en gestión de proyectos europeos.

En el lanzamiento de los proyectos el papel de los gobiernos regionales va a ser variable, si bien – esto es lo relevante- en algunas Comunidades Autónomas van a desempeñar un rol estratégico y decisivo para el desarrollo de la Iniciativa. Este papel puede desarrollarse, básicamente, de dos formas:

El gobierno regional puede impulsar directamente un proyecto que considera pertinente desde un punto de vista político, pero que no encuentra “eco” en el tejido asociativo o institucional de la región: no se da, en primer término, una iniciativa local o asociativa para su lanzamiento.

El gobierno regional puede proporcionar apoyo a proyectos que surgen desde el tejido asociativo e institucional de la región: es decir, da cobertura (financiera, administrativa) a un impulso que surge “desde la base”. En este caso, junto a la figura del gobierno regional – que asume frecuentemente la representación del proyecto- se encuentra el protagonismo del promotor “real” (que más tarde se convertirá en co-líder o “socio principal” de la AD).

En ocasiones, el proceso puede enmarcarse en una convocatoria oficial: en estos casos, el protagonismo y control del gobierno regional durante el lanzamiento alcanza su máximo. Control y protagonismo que irán disminuyendo progresivamente en las siguientes fases de la Iniciativa.

Las motivaciones que tienen los actores para participar en Equal son (además de las formalmente establecidas en la Iniciativa y en las memorias como objetivos del proyecto), el refuerzo financiero de las acciones que ya están desarrollando, y el mantenimiento de las estructuras y actividades de las entidades.

Así, en el lanzamiento, las entidades acuden a Equal con sus propios objetivos, dándose diversas reinterpretaciones del espíritu de la Iniciativa que, en el límite más crítico, pueden suponer una auténtica distorsión de los fines de Equal. La apreciación de Equal como un recurso financiero más para ejecutar actuaciones similares a las que se vienen realizando es la más común de estas interpretaciones “desviadas”. Cuando no se modifica esta distorsión del sentido de Equal, el proyecto discurrirá en las posteriores fases por una senda en la que el sentido innovador de la Iniciativa se pierde.

Sin embargo, en general se va a producir un ajuste (una especie de “solución de compromiso”) entre los intereses particulares de las entidades (dar continuidad a lo que venían haciendo) y los objetivos Equal. Lógicamente, los intereses particulares de las entidades pueden predominar en la fase de lanzamiento, produciéndose más tarde una asunción progresiva de los postulados de la Iniciativa.

4.- Sobre el desarrollo de la Acción 1.

La Acción 1 está orientada a dos objetivos:

- Establecer las condiciones básicas de cooperación para desarrollar los proyectos, a su vez con dos finalidades: establecer relaciones de colaboración entre las entidades socias de la AD y de ésta con AD europeas, y crear el equipo técnico (la tecnoestructura) de la organización.
- Formalizar el Acuerdo de Constitución de la AD; la búsqueda de socios transnacionales y la formalización del Acuerdo de Cooperación Transnacional; y la reformulación del proyecto.

En el establecimiento de las condiciones básicas para la cooperación los factores de éxito han sido:

- La orientación de las agrupaciones hacia el desarrollo de liderazgos de tipo transformacional: es decir, basados en la motivación de las entidades participantes y la cualificación de los actores para el logro de los objetivos de la Iniciativa.
- La existencia de redes o agrupaciones previas que dinamicen a todas las entidades que van a conformar las AD - o bien que la coalición que se cree lo haga sobre la base de un espíritu cooperativo.
- La fluidez financiera, que descansa comúnmente en las posibilidades de adelanto de las entidades públicas que participan en las AD.

Las dificultades para establecer las relaciones de colaboración necesarias entre las entidades que conformaron las AD se manifestaron debido a los siguientes factores:

- Diversidad de intereses de las entidades que forman la agrupación, lo que hace difícil lograr el consenso, fundamentalmente en relación con la definición última de las actividades, servicios y productos a desarrollar, y su reparto entre las entidades y las decisiones relativas a los mecanismos de gestión que regularán los procesos de trabajo en los grupos que se crean para desarrollar las actividades.
- Fallos operativos de coordinación derivados de los costes de aprendizaje del proceso (aprender a trabajar en cooperación implica tiempo).
- Movimientos de altas y bajas de socios, que a veces dan lugar a una reordenación de la agrupación.

Entre los socios transnacionales, el proceso de conocimiento mutuo se hizo con menos motivación que en el caso de la AD nacional, con fallos en los dispositivos de búsqueda y con un coste de búsqueda relativamente alto. Todo ello para que, a veces, el resultado no fuera satisfactorio (después de conocerse, los socios no siempre cumplían las expectativas que se tenían).

A todo lo anterior hay que sumar las dificultades y los retrasos surgidos en la creación de la tecnoestructura de la AD (el equipo que va a constituirse en torno a un responsable técnico de proyecto, que en adelante va a coordinar el desarrollo de las operaciones). Ello significa que en

esta fase hubo un cierto déficit de técnicos cualificados, sólo compensado por el apoyo en servicios de consultoría.

Respecto a la realización de los objetivos previstos en la Acción 1, los responsables técnicos de las AD valoran en un alto grado la efectividad de los procesos llevados a cabo. Si nos atenemos en general al orden de las valoraciones dadas en la encuesta (qué se valora en primer lugar, qué en último...), las conclusiones son significativas, confirmándose en los estudios de caso:

- El proceso desarrollado durante la Acción 1 ha presentado menos dificultades y ha sido más efectivo para la reformulación de los programas de trabajo (otra cosa ha sido la naturaleza y la calidad de estas reformulaciones).
- El proceso desarrollado durante la Acción 1 ha presentado mayores dificultades y ha sido menos efectivo para establecer la colaboración y elaborar el programa transnacional.
- Las dificultades del proceso para la constitución de la AD han sido de tipo medio, comparadas con las de los otros dos objetivos.
- Concretando más, se aprecia lo siguiente:
- Sólo un reducido número de AD ha adoptado forma jurídica propia, y si bien eso agilizó el proceso en esta fase, esta solución puede acarrear limitaciones y rigideces en la gestión financiera de los proyectos. Además, la volatilidad de los convenios no favorece la creación de estructuras de cooperación que pervivan más allá de Equal.
- Se formalizó el Acuerdo de Cooperación Transnacional, pero dada la reducida motivación de partida y los problemas de ajuste habidos, la participación e implicación de los socios ha sido más reducida. Por otro lado, este componente del proyecto casi siempre ha estado delegado y ha tenido una posición subalterna.
- El proceso de reformular el proyecto ha consistido fundamentalmente en ajustar lo previsto (servicios y beneficiarios) a las disponibilidades financieras aprobadas, a sustituir algunas actuaciones y a redefinir algunos productos poco precisados en la formulación.

Las consecuencias más comunes de los problemas del proceso de la Acción 1 (y de los déficit en sus resultados) han sido los retrasos en la ejecución, más allá de su cierre formal: es decir, finalmente se trasladaron (muchas veces como problemas) a la Acción 2 los procesos que no se consolidaron, los acuerdos que no se cerraron con claridad y las actuaciones y productos que no se definieron y concretaron correctamente.

5.- Sobre el desarrollo de la Acción 2.

Durante Acción 2, se desplazan el liderazgo y las funciones de coordinación hacia el responsable técnico del proyecto y su equipo. Por su parte, la gestión operativa de las actuaciones va a descansar en los grupos y entidades responsables de las mismas.

En esta reordenación de protagonismos y liderazgos, la pauta óptima es aquella en la que el responsable técnico de la AD mantiene activa la función de coordinación, con el fin de que entidades y grupos de trabajo compartan experiencias y recursos. Esta coordinación efectiva de

las entidades debe llevarse a cabo, además, respetando un cierto grado de autonomía de los grupos que van a ejecutar las actuaciones. Tal es el reto de la función de coordinación en Equal: alcanzar un equilibrio entre coordinación horizontal (integración de entidades y recursos) y autonomía de los grupos de trabajo. Los datos de evaluación apuntan que el óptimo sólo se logra en una proporción limitada de casos.

A la inversa, el funcionamiento crítico supone el debilitamiento o ausencia de liderazgo, la falta de coordinación y las carencias y retrasos en las actividades de seguimiento y evaluación. Ello conduce a las entidades ejecutoras a actuar de forma aislada o independiente con respecto a las demás: la AD se convierte en una coalición formada por entidades “estancas”.

De cualquier modo, durante Acción 2 se focaliza la actividad y la participación de las entidades en los grupos encargados de la ejecución de las operaciones del proyecto, reduciéndose la participación en actividades comunes de la agrupación. Esta es una característica general del proceso desarrollado en esta acción.

Las dificultades detectadas son las siguientes:

- Aplazamiento de ejecuciones por falta de disponibilidad financiera, cuando no ha habido una entidad con capacidad y voluntad de adelanto.
- Desajustes y retrasos derivados del cambio en el compromiso de las entidades públicas, cuando se han producido cambios en sus responsables después de las elecciones de mayo de 2003.
- Retrasos de ejecución por no haber tenido en cuenta suficientemente las exigencias, requisitos y plazos de los procedimientos administrativos, en particular para la contratación de personal y de servicios por parte de las entidades públicas de las AD.

Es evidente que Equal plantea un reto notable a las Agrupaciones de Desarrollo, como es la aplicación de la estrategia de cooperación, y es en Acción 2 cuando las implicaciones de la cooperación se ponen de manifiesto de forma más marcada (de ahí que los procesos desarrollados en Acción 1 se revelen como no consolidados). La magnitud de los fines de la Iniciativa posee un reverso: el tiempo requerido para la realización de las actuaciones y el logro de los objetivos de los proyectos ha sido, en general, subestimado.

La desigualdad de experiencias y las diferencias en los métodos de trabajo de las entidades participantes han generado tensiones de ajuste entre entidades autónomas que tienen que actuar de forma sincronizada: los diferentes ritmos de realización han contribuido a desajustar la ejecución de los programas de trabajo; ejecución especialmente compleja cuando es elevado el número de socios.

La relación establecida entre los actores de las AD y los destinatarios últimos de los proyectos es, probablemente, el aspecto más importante del proceso de la Acción 2. Implica el modo en que se ha producido el acceso a las poblaciones objetivo, la selección de los beneficiarios y la prestación de servicios.

Un problema subyace en este proceso: la tendencia de una parte no despreciable de las agrupaciones a reproducir sus pautas de acceso a las poblaciones destinatarias y de prestación de servicios. Resulta evidente que innovar no es fácil y que implica costes. En consecuencia, es comprensible que las AD tiendan a reiterar procedimientos de difusión, selección y ejecución.

Las dificultades internas de las AD para acceder a las poblaciones objetivo son, a su vez, las siguientes:

- Limitaciones de las bases de datos disponibles, que obstaculizan la identificación y localización de beneficiarios.
- Utilización de un medio de difusión (Internet) con el que no siempre están familiarizadas las poblaciones vulnerables.
- Efectos (no deseados) derivados de la experiencia en algunas entidades, bien por carencia (cuando esa experiencia no es suficiente) o por excesiva confianza en el conocimiento ya acumulado (que puede dar lugar a la focalización de las actuaciones en un grupo ya conocido, sensibilizado y normalizado de población, con la que se trabaja habitualmente).

Por su parte, los propios beneficiarios pueden tener dificultades de movilidad para acceder a los servicios ofrecidos por los proyectos. Estas barreras a la movilidad no son únicamente de orden espacial (dificultades de acceso a los centros de prestación de servicios, por lejanía o baja conectividad).

También, la disponibilidad de tiempo es una barrera, cuando la atención a las cargas familiares limita las horas disponibles o cuando la participación en el proyecto supone un coste de oportunidad (por ejemplo, renunciar a los ingresos que supone el empleo en la economía informal). El desánimo y la pasividad en que con frecuencia caen ciertas poblaciones, constituyen asimismo limitaciones a la movilidad - aunque posean un carácter psicosocial.

La cuestión de fondo es la siguiente: las situaciones de vulnerabilidad y exclusión implican por sí mismas un alejamiento de los canales más usuales de información y prestación de servicios: la exclusión del mercado de trabajo es también una exclusión del circuito institucional a partir del que se difunde la información y se ejecutan las actuaciones.

Lo que se echa en falta es una actitud más proactiva e innovadora por parte de las AD para acceder a las poblaciones alejadas de las redes de prestación de servicios.

Una pauta similar se aprecia en los criterios que se han seguido para la selección de las personas beneficiarias: han predominado los basados en la identificación de sus características sociodemográficas más genéricas (sexo, edad...). En la selección no parece haber predominado un análisis preciso de las situaciones problemáticas y factores de exclusión presentes en las personas. De nuevo, lo que se aprecia es una cierta rutinización de procedimientos y, también, de públicos beneficiarios. Lo que apunta hacia posibles sesgos en la cobertura de las actuaciones.

La ejecución registrada en el periodo objeto de evaluación no permite concluir el análisis precedente, como tampoco facilita la valoración de los procesos de prestación de servicios, el modo en que se ha desarrollado la interacción con los beneficiarios. Con todo, los estudios de caso permiten efectuar algunas apreciaciones, relativas sobre todo al papel jugado por algunas entidades mediadoras o cooperadores necesarios en el desarrollo de las actuaciones, como son las empresas.

La evidencia empírica generada indica carencias en la implicación de empresas y empleadores en las actuaciones, incluso cuando su participación estaba prevista en los proyectos. El resultado puede ser, entre otros, la ruptura de la cadena de los servicios integrados de acompañamiento o de los itinerarios, precisamente en su tramo final, aquél en el que debe completarse el ciclo de la inserción laboral.

Tampoco parece que se haya trabajado de forma suficiente el ajuste de expectativas con los destinatarios: la rutinización de pautas da lugar, en ocasiones, a una prestación de servicios que no responde a las necesidades percibidas por las poblaciones objetivo. Es posible que las debilidades de los diagnósticos influyan en una apreciación incompleta de las necesidades y carencias a tratar a través de los proyectos: las actuaciones no se fundamentan en un análisis cualitativo de las necesidades percibidas y de las expectativas de los destinatarios.

6.- Algunas consideraciones sobre el desarrollo de la Acción 3

La organización de las AD para el desarrollo de la Acción 3, y el nivel de respuesta que ante esta acción se constata en las entidades, se encuentran condicionados – como tantos otros aspectos – por el retraso de la ejecución de la Acción 2. En este escenario, la Acción 3 no se percibe como una prioridad: la actitud de las entidades oscila entre el desconocimiento (algunos actores no identifican con claridad el sentido de la acción), la expectativa (aún es pronto para elaborar propuestas) y la declaración de intenciones (se especula vagamente con la posibilidad de participar).

Esta actitud “distanziata” de las entidades ante la participación en Acción 3 es estimulada también por otro factor: dado que el objeto de la acción es la transferencia se piensa que su gestión es responsabilidad de las entidades públicas, y no tanto un proceso compartido activamente por todas las organizaciones que componen la AD.

7.- La AD, nueva figura organizativa.

La figura organizativa sobre la que se articula la estrategia de intervención de la IC Equal es la Agrupación de Desarrollo. En relación con el análisis de procesos, una Agrupación de Desarrollo debe poseer, fundamentalmente, dos características: capacidad de representación y espíritu de cooperación.

La adecuada composición de la AD y su orientación hacia el trabajo en red deben facilitar el logro de los objetivos de la IC. Ésta es la hipótesis sobre la que se articula la estrategia de intervención de Equal. ¿Qué podemos concluir de todo ello?

La capacidad representativa de las AD ha sido alta, al menos formalmente: en el objetivo de cumplir el principio de capacitación, se ha tratado de incorporar a la AD y que participen en la

toma de decisiones un amplio espectro de agentes clave en el tratamiento de las problemáticas concernidas por las áreas de la IC, entidades representantes de las poblaciones objetivo afectadas, así como entidades o expertos que garanticen el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades.

En aquellas AD en las que la capacidad representativa ha sido más baja, lo ha sido fundamentalmente por ausencias en la representación de los beneficiarios últimos de los proyectos (algo que ha afectado aproximadamente a un 18% de los casos).

Ciertamente, la representatividad es mayor desde un punto de vista formal – en lo recogido durante la constitución de la agrupación - que en la aplicación real de los mecanismos de toma de decisiones: sobre el papel, la capacidad representativa de la mayor parte de las AD es inobjetable. Sin embargo, la capacidad real de representación se ha visto altamente condicionada por factores tales como el peso institucional de las entidades, su mayor capacidad financiera o el poder – formal o informal - de sus equipos técnicos (sus tecnoestructuras).

Como veremos, esta “tensión” entre la formalización de los principios en las memorias y la realidad de su cumplimiento constituye una cuestión clave que atraviesa toda la evaluación: entre la formulación escrita y la práctica se interponen múltiples factores que dan lugar a interpretaciones diversas y diversos grados de “distorsión” de la idealidad de la estrategia y sus principios básicos.

De hecho, el análisis de los modelos organizativos adoptados por las AD, así como de sus procedimientos de toma de decisiones y sus sistemas de comunicación, pone de manifiesto una tendencia a la verticalidad: la organización, sus procesos de decisión y la dirección de sus flujos de información reflejan la asimetría real de poder en el seno de las Agrupaciones de Desarrollo, el mayor protagonismo de unas entidades sobre otras.

Lo anterior puede ser hasta cierto punto comprensible (de hecho parece asumirse con normalidad en las agrupaciones), sobre todo en las fases iniciales de organización para la puesta en marcha, donde un liderazgo consistente debe asegurar el impulso necesario para el despegue de los proyectos: la eficacia operativa que exige la puesta en marcha de las actuaciones puede entrar en conflicto con modelos de funcionamiento de orientación marcadamente participativa que pueden dificultar y hacer más lenta la toma de decisiones.

Tampoco es sencillo modificar hábitos de funcionamiento vertical más o menos arraigados en muchas entidades: el punto de partida de Equal en España no es una alta capacidad instalada en los territorios y en las organizaciones para la cooperación: este es un dato que no hay que olvidar, un cierto déficit en el capital social (que, por otro lado, la puesta en marcha de la IC puede contribuir a paliar).

Con todo, el predominio de la verticalidad en los estilos de coordinación de las AD encierra un riesgo, que es justamente el deterioro de la coordinación y la comunicación horizontales: esta debilidad puede afectar – y está afectando de hecho- a la sincronía en los ritmos de trabajo de organizaciones que deben trabajar en paralelo. La consecuencia de todo ello es la generación de una dinámica de fragmentación del proyecto en subproyectos o en líneas de actuación

ejecutadas de forma inconexa por diferentes entidades: en estas circunstancias se debilita la eficacia operativa del proyecto y su integración como un todo coherente.

8.- Cooperación y modelos de Agrupación de Desarrollo.

A pesar de las dificultades señaladas, y considerado desde una perspectiva dinámica, la evolución del espíritu de cooperación en las AD puede considerarse aceptable, aunque se aprecian pautas de funcionamiento muy variadas.

Atendiendo al tipo de relaciones de cooperación que mantienen entre sí las entidades, se identifican distintas tendencias en el modo de desarrollar la estrategia cooperativa y distintos modelos de AD.

En la identificación de estos modelos, hemos considerado y combinado fundamentalmente dos variables:

La existencia previa de un núcleo de entidades, con experiencia de trabajo en cooperación: ¿existen o no entre las entidades antecedentes de trabajo en cooperación?.

El tipo de relaciones de trabajo adoptadas en el interior de la AD, según sean jerárquicas o participativas: ¿son relaciones fuertemente jerarquizadas u orientadas a la participación igualitaria?

La consideración de estas variables nos ha permitido definir cuatro modelos de AD:

En las AD que parten de una agrupación o experiencia de cooperación previa, se dan dos tipos (modelos de núcleo),

- AD constituidas por una agrupación o red pre-existente, que integra a otras entidades en la agrupación y se abre a su participación en términos más o menos igualitarios (tendencia al cumplimiento óptimo del principio de capacitación): Modelo de núcleo abierto o integrador.
- AD constituidas por una agrupación o red pre-existente, que mantiene un protagonismo muy marcado con respecto al resto de socios de la AD: es decir, los ha seleccionado para cumplir con los requisitos de la convocatoria, pero en la práctica los mantiene más bien a distancia (“en órbita”): el núcleo preexistente adopta una posición corporativa con respecto al resto de socios: Modelo de núcleo cerrado o excluyente.

En las AD que no parten de una agrupación o experiencia de cooperación previa, se dan otros dos tipos (modelos de coalición),

- AD constituidas a partir del impulso de un promotor o grupo de promotores sin existencia asociativa previa (no hay una experiencia previa de trabajo en cooperación entre ellos), en las que prevalece marcadamente el protagonismo del promotor o grupo promotor (mantiene la posición de “socio dominante”): **Modelo de coalición de orientación jerárquica.**
- AD sin existencia asociativa previa, pero caracterizadas por una orientación a la participación igualitaria (el liderazgo del promotor o grupo promotor no es tan marcado): **Modelo de coalición orientada a la participación.**

¿Qué implicaciones encierran estos modelos de funcionamiento con respecto a la aplicación de la estrategia de cooperación?

La cooperación se favorece (alcanza su óptimo, por decirlo así) en el modelo de núcleo abierto o integrador, en las redes preexistentes constituidas a partir de una experiencia de trabajo previo en común – con frecuencia desarrollado a escala local: cuando esta red se constituye en un núcleo impulsor de carácter abierto a las aportaciones de otros socios, la aplicación de la estrategia tiende hacia lo óptimo (predomina la puesta en común de recursos y el intercambio, el liderazgo se orienta a la motivación y desarrollo de las competencias de los actores de cara al proyecto – liderazgo transformacional-, etc.).

También pueden identificarse derivas positivas hacia el funcionamiento óptimo en el modelo de coalición orientada a la participación: en algunas AD, formadas en buena medida por asociaciones de base, menos integradas, pero orientadas asimismo hacia la puesta en común de recursos, el intercambio y la coparticipación.

De lo anterior podría deducirse que la aplicación de la estrategia despliega su mayor efectividad cuando ya existe un precedente de cooperación - ello no debe sorprender, difícilmente podría ser de otra manera. En un primer análisis, parece que Equal aporta más a las entidades que poseen ya una mayor capacidad para el trabajo cooperativo.

Sin embargo, como se mostrará, también se identifican efectos institucionales positivos en Agrupaciones de Desarrollo cuyo funcionamiento dista mucho de ser óptimo, así como transiciones de un modelo de AD a otro (sobre todo, en AD de tipo coalición que adoptan progresivamente una orientación hacia la participación y el intercambio).

Resulta un tanto aventurado pronunciarse en términos precisos acerca de la distribución estadística de los modelos de Agrupación de Desarrollo que acabamos de enumerar en las 159 AD españolas. No obstante, la evidencia empírica proporcionada por los estudios de caso apunta lo siguiente:

En principio, la mayor parte de las AD se concentran en un modelo de coalición orientada a la jerarquía, caracterizado por el fuerte protagonismo del promotor (o grupo promotor). Esta apreciación es muy comprensible, sobre todo si se considera que no son predominantes las agrupaciones que parten realmente de una experiencia previa de trabajo en cooperación (no constituyen verdaderas redes de trabajo o asociaciones preexistentes), por tanto su nivel de integración de partida es menor: es por eso que se trata de coaliciones.

Por otro lado, la puesta en marcha de proyectos con cierto grado de complejidad exige un refuerzo del liderazgo de las entidades promotoras, de cara a asegurar el impulso inicial: de ahí su orientación a la jerarquía.

Los modelos de AD de núcleo previo (sea abierto o cerrado) muestran una menor presencia, aunque sean muy relevantes desde un punto de vista cualitativo, dadas las derivas que presentan hacia el óptimo (modelo de núcleo abierto) o la distorsión de la estrategia de intervención (modelo de núcleo cerrado).

También presentan una incidencia menor las AD del tipo coaliciones orientadas a la participación, por las razones expuestas en relación con la relativamente necesaria orientación jerárquica en la puesta en marcha; pero hay que hacer una salvedad: como hemos señalado, los modelos de coalición jerárquica pueden evolucionar satisfactoriamente hacia la participación. En algunos casos se constata esta transición, positiva desde el punto de vista de los objetivos de Equal.

Ello es de nuevo lógico, toda vez que cuando se van solventando las dificultades de la puesta en marcha, la experiencia del trabajo en red comienza a rendir efectos institucionales en la línea de la mejora de las capacidades de cooperación. La medida exacta en que esto se va a traducir en la constitución de redes sostenibles de trabajo cooperativo es de momento difícil de establecer, pero constituye un interrogante que debe ser respondido en el próximo ejercicio de evaluación.

Algunas cuestiones clave en este sentido son las siguientes: ¿cuántas AD del tipo coalición adoptarán una orientación participativa y no jerárquica al final del presente periodo de programación? ¿De cara al siguiente periodo, puede suponerse entonces que habrá una mayor presencia de Agrupaciones de Desarrollo del tipo núcleo abierto? La medida en que esto sea efectivamente así será también una medida del desarrollo del capital social logrado a través del PIC Equal.

9.- Barreras al desarrollo de la cooperación

El ámbito territorial (sobre todo la escala regional multiprovincial), el gran tamaño (elevado número de socios) y la evolución hacia formas de organización polarizadas, muy jerarquizadas o fragmentadas han generado barreras al desarrollo de la cooperación.

El desconocimiento o la deficiente valoración de estas barreras han dado lugar a una subestimación del tiempo necesario para desarrollar la estrategia y poner en marcha las diferentes acciones (o bien han conducido al solapamiento de estas acciones en la práctica). Ello ha contribuido de modo evidente al retraso de la ejecución de los proyectos.

En Equal el tamaño de las agrupaciones ha sido un elemento crítico. Más de la mitad de las AD han estado constituidas por un número de socios superior a diez, y se ha evidenciado que el logro de consensos y la toma de decisiones tiende a hacerse más difícil a medida que el número de socios aumenta.

Por otro lado, en la composición de las agrupaciones no siempre se ha logrado que la heterogeneidad en el número de socios dé lugar a un intercambio enriquecedor (es decir, que esa heterogeneidad sea una heterogeneidad de tipo inclusivo): con frecuencia, como hemos señalado, las entidades que han constituido la agrupación han mantenido una clara diferenciación jerárquica, determinada por el poder real ejercido por uno o varios "socios dominantes". Ello ha dificultado la comunicación y el intercambio participativo, y por tanto la materialización óptima de la estrategia de cooperación.

La eficacia de los flujos de comunicación también ha sido, en consecuencia, variable. Es cierto que, frecuentemente, los actores se muestran conformes con el funcionamiento de la comunicación interna, pero porque, también frecuentemente, la identifican con la disposición

instrumental de la información (con la mejora de sus dispositivos e infraestructuras de comunicación: “todo está en la web”) y no con sus modos de canalización, retención y distribución, en los que la verticalidad parece ser la nota dominante hasta el momento.

Como hemos visto, las dificultades para coordinar horizontalmente la AD y, en definitiva, para poner en marcha los proyectos se han reflejado en el desarrollo de Acción 1: el reconocimiento de su necesidad es una apreciación muy generalizada en las agrupaciones, pero se reconoce menos su efectividad para cumplir realmente con sus objetivos en el tiempo asignado.

La proyección en el ámbito de Acción 2 de cuestiones que debieran haberse resuelto en Acción 1 (consolidación de procedimientos, equipos de trabajo, ajuste de programas, establecimiento de la relación transnacional, etc.) expresa estas dificultades: es evidente que la maduración de los procesos de organización para la puesta en marcha ha consumido buena parte de la Acción 2 (el trabajo en red es complejo, no es fácil poner en común a socios con criterios de trabajo distintos - criterios en algunos casos más próximos a los que serían de aplicación en un Programa Operativo de MCA: el proyecto como un recurso finalista y no tanto como una intervención orientada a la experimentación).

Es posible que en ello haya influido el establecimiento de un corte formal entre Acción 1 y Acción 2: la puesta en marcha de las actuaciones revela las implicaciones reales de los acuerdos formalizados o la necesidad de reajustar de forma más “aterrizada” la programación, la operatividad de las formas de organización adoptadas, etc.

10.- El proceso de obtención de buenas prácticas y la generación de innovación.

La condición básica para que una AD sea capaz de generar buenas prácticas e innovar es que se trate de una organización que aprende, una organización reflexiva. En Equal se pretende formalmente que las AD sean organizaciones para el aprendizaje, que dispongan –entre otras facultades- de la capacidad para reprogramar, reprocesar, autoevaluarse e innovar.

El resultado hasta el momento parece ser el siguiente: las AD han mostrado cierta capacidad para reprogramar y autoevaluarse, pero con dos limitaciones, una de participación y otra de contenido.

En el reajuste de los programas ha participado sobre todo el núcleo más activo de la AD (fundamentalmente el “núcleo duro” constituido por los socios promotores originales), y la autoevaluación tiende a delegarse en un socio o unidad staff asignada para tal tarea. En ambas actividades los responsables están apoyados –en general- por un consultor externo, quedando el resto de los socios limitados a una participación consultiva o de ejecución de las tareas que se les demanda.

El tipo de aprendizaje que se ha adquirido ha consistido en buena medida en hacer propuestas y corregir errores utilizando rutinas pasadas y manteniendo las políticas presentes (aprendizaje de ciclo simple). Menos frecuente es que se haya dado una modificación de los objetivos, las políticas y las rutinas estandarizadas de las organizaciones (aprendizaje de ciclo doble).

Sin embargo, como veremos, las innovaciones más interesantes – aunque su presencia sea minoritaria- tienen un carácter no programado (emergente): constituyen innovaciones de

proceso, transformaciones en las formas de organizar las actuaciones y de gestionar la prestación de los servicios. Estas transformaciones están surgiendo como respuesta (dinámica) ante los problemas de puesta en marcha de los proyectos.

Para ello es necesario que se dé en la AD un clima favorable a la innovación, lo que tiene que ver con el grado de integración existente entre las entidades que constituyen la agrupación, su implicación con el proyecto y su experiencia previa de cooperación (lo que acontece sobre todo en modelos de AD de núcleo abierto, y también en algunas coaliciones participativas).

El aprendizaje para innovar y la producción efectiva de soluciones innovadoras están condicionados por dos factores:

- La interpretación dada por los actores al principio de innovación, lo que, como se verá, abre un campo amplísimo de posibilidades interpretativas y, en consecuencia, de formas concretas (acertadas o erróneas) de afrontar el problema de la innovación.
- Las dificultades de coordinación y su incidencia en la retroalimentación del proceso de ejecución: para experimentar hay que recoger información sobre las experiencias en curso, así como procesar y compartir dicha información con el objetivo de llegar a conclusiones sobre la validez de las prácticas desarrolladas.

Es evidente que en las AD donde se produce una dinámica de fragmentación el proceso de generación de innovación se dificulta: la falta de implicación de los actores o la desinformación de los técnicos de base (aquellos que mantienen el contacto con los beneficiarios últimos) sobre los objetivos y principios del proyecto inciden, obviamente de forma negativa, en el logro de innovaciones.

11.- Los procesos de transferencia.

Lo expuesto anteriormente permite deducir cómo los procesos de puesta en marcha de los proyectos y generación de innovaciones afectan a los procesos de transferencia.

Los procesos de transferencia se componen básicamente de los siguientes elementos:

- Puesta en práctica de las actuaciones potencialmente innovadoras.
- Comprobación de la efectividad de las actuaciones y cristalización de las buenas prácticas.
- Difusión de información (o aplicación de otros mecanismos) hacia los decisores públicos.
- Asunción de las buenas prácticas por parte del decisor público.
- Regulación e implantación de las prácticas en el ámbito de las políticas generales (a veces con experiencias piloto adicionales).

Como puede apreciarse, se trata de un proceso complejo, que podría estar siendo forzado por un lanzamiento quizás demasiado prematuro de la Acción 3. Las AD parecen estar en el punto 1 del proceso: los proyectos están concentrados en la puesta en marcha, y la transferencia constituye más bien un problema de segundo orden, no parece que constituya una prioridad real en las actuales circunstancias. Es evidente que la transferencia requiere, en primer término, que

haya algo que transferir; y durante el periodo de evaluación ese “algo” se encuentra todavía en “proceso de producción”.

Parece asimismo que las dificultades de coordinación y de integración de las AD inciden sobre el alcance y grado de elaboración de las estrategias de transferencia desplegadas: no está nada claro que se vayan a poner en juego mayoritariamente bien estrategias de lobby en sentido propio (estrategias de negociación y grupo de presión), bien estrategias orientadas a implicar activamente a los agentes con capacidad de decisión política.

Tales estrategias exigen un alto nivel de compromiso, poder de convocatoria e integración interna de las AD. (A menudo, se considera que la mera presencia de la Administración en la AD garantiza la transferencia: se espera que ella se encargue del cumplimiento del principio: estrategia de delegación, algo muy alejado de una estrategia de lobbying.)

Como se verá, de momento lo que predomina son las estrategias basadas en la realización de jornadas, difusión de información, páginas web, etc. – actuaciones más fáciles de ejecutar de forma autónoma por las diferentes entidades de la AD.

En definitiva, la imagen que la evaluación ofrece de la aplicación de la estrategia de intervención es la de un proceso dinámico: Equal constituye una realidad compleja, con múltiples matices, pautas de desarrollo y líneas de evolución. La efectividad del proceso con respecto a los objetivos de la IC muestra variaciones, distintos modelos de funcionamiento en cooperación, cada uno de ellos con una tendencia bien al óptimo, bien al estrangulamiento de la estrategia (por corporativismo, tecnocratismo o fragmentación).

Tienden al óptimo las AD constituidas a partir de un núcleo previo de entidades que se abren a la participación igualitaria de otras organizaciones (modelo de núcleo integrador). En este caso el cumplimiento de los objetivos de la IC es probable.

En menor grado, puede darse una tendencia positiva hacia el óptimo en algunas AD formadas mayoritariamente por asociaciones de base, menos integradas, pero que adoptan una orientación progresiva hacia la participación simétrica y el intercambio de recursos e información (modelo de coalición orientada a la participación).

No obstante, si no resuelven adecuadamente sus problemas de coordinación, integración interna y disponibilidad de recursos, este tipo de AD puede derivar durante Acción 2 hacia una fragmentación del proyecto en líneas de actividad ejecutadas de forma independiente.

Hacia el estrangulamiento de la estrategia tienden las AD constituidas a partir de un núcleo de socios dominantes que en la práctica limitan la participación del resto de los socios en la toma de decisiones (modelo de núcleo excluyente, que puede desembocar en un rígido comportamiento corporativo del núcleo promotor de la AD).

También presentan una deriva crítica las AD que persisten en el mantenimiento de una orientación jerárquica: AD en las que prevalece el condicionamiento ejercido por el protagonismo de la entidad promotora (modelo de coalición orientada a la jerarquía: el punto de partida más extendido en las fases de puesta en marcha).

En estos casos el cumplimiento de los objetivos de la IC se encuentra amenazado por una posible evolución hacia la fragmentación, el corporativismo (refuerzo del protagonismo del núcleo dominante) o el tecnocratismo (concentración del liderazgo y la capacidad de decisión en el aparato técnico de la agrupación o sus consultores externos).

En todos los casos, sin embargo, la aplicación de la estrategia está dando lugar a transformaciones internas (y positivas) en las entidades participantes. Especialmente relevante es la observación de transiciones desde AD jerárquicamente orientadas a agrupaciones orientadas a la participación. Es importante que la evolución de estas transformaciones (su posible consolidación) sea observada en el siguiente ejercicio de evaluación.

12.- Funciones desempeñadas por la Autoridad de gestión y la Estructura de apoyo de la IC Equal.

Las funciones desempeñadas por la Autoridad de Gestión se han desarrollado de un modo indudablemente adecuado, lo que se ha hecho patente en las mejoras introducidas en los dispositivos de seguimiento y en los sistemas de certificación y pago, con respecto a anteriores Iniciativas. No obstante, la implantación de un sistema de seguimiento complejo, como el sustentado en el Módulo de seguimiento Equal, ha dado lugar a costes de aprendizaje que han retrasado su funcionamiento operativo.

Las Agrupaciones de Desarrollo han destacado la alta disponibilidad de servicio mostrada por el personal de la Estructura de apoyo de la Iniciativa a lo largo del proceso. Con todo, la novedad que ha supuesto Equal ha provocado ciertas dificultades para ofrecer un asesoramiento claro, preciso y ágil, sobre todo en los primeros momentos del proceso: algunas cuestiones han sido identificadas como problema al tiempo en que eran transmitidas por las AD, y resueltas “sobre la marcha” por la Estructura.

Quizá el punto crítico más relevante en relación con el papel desempeñado por la Estructura de apoyo tiene que ver con el peso de las funciones de carácter administrativo-financiero asumidas por su personal técnico (elegibilidad de gastos, certificaciones, etc.). El peso de este componente (probablemente el que concentra mayores demandas de asesoramiento por parte de las agrupaciones) deja poco margen para el desempeño de funciones propiamente técnicas referidas al acompañamiento de los proyectos en sus ciclos de gestión.

Las insuficiencias técnicas identificadas en relación con los diagnósticos y los programas de trabajo, así como en el desarrollo de las actuaciones y en la aplicación de la estrategia de cooperación, revelan una necesidad de asistencia técnica que de momento no parece estar cubriéndose de forma satisfactoria desde las propias AD. Ello abre el debate acerca de la conveniencia de reforzar el componente técnico de los servicios ofrecidos por la Estructura de apoyo.

13.- Análisis de la realización.

Las causas que explican los niveles de realización logrados son múltiples. Sin embargo, bajo todas ellas parece encontrarse un factor fundamental: las dificultades operativas que presenta la cooperación entre actores de diversa naturaleza jurídica y con distintas capacidades técnicas y

financieras. Tales dificultades han obstruido la puesta en marcha de intervenciones complejas como las que se han formulado en los proyectos.

Aunque el nivel de realización registrado en Acción 1 puede considerarse adecuado (por encima del 90%), el retraso de la ejecución de Acción 2 en el periodo cubierto por la evaluación constituye un hecho evidente. Los niveles medios de ejecución certificados (hasta mayo de 2003) oscilan entre el 6.4% del área Combatir el racismo y la xenofobia y el 13.4% del área Adaptabilidad. Teniendo en cuenta el conjunto de las áreas temáticas en las que se inscribe la ejecución de los proyectos, el nivel medio de realización se sitúa en el 9.6%.

Entre los factores que mantienen una relación directa con la capacidad de ejecución parecen encontrarse los siguientes:

La capacidad instalada en el territorio: los niveles de realización más bajos se encuentran en las regiones de Objetivo 1.

La propia escala geográfica de los proyectos: los proyectos regionales que operan en varias provincias presentan una capacidad de ejecución menor.

El área temática: las áreas que se inscriben en ámbitos novedosos (emergentes) de acción política, registran niveles más bajos de realización (Combatir el racismo y la xenofobia, Conciliación).

La naturaleza jurídica de la entidad representante de la AD: los niveles más altos se dan en proyectos representados por entidades de carácter universitario y empresarial. Los más bajos, en entidades de tipo sindical. Cuando se trata de una Administración regional la capacidad media de ejecución se revela asimismo menor (probablemente como consecuencia de sus normas y procedimientos de contratación, justificación y liberación de fondos, que en general han hecho más lento el proceso de contratación de equipos de trabajo y puesta en marcha de las actividades).

En lo que concierne a la realización física, los datos del Módulo de Seguimiento registran una cifra de 50.466 de personas beneficiarias, de las cuales el 62.7% son mujeres. La participación de beneficiarios en el PIC posee, por tanto, una cierta impronta femenina. No obstante, el análisis de la participación según área temática muestra todavía la recurrencia de ciertas pautas de distribución de los beneficiarios según sexo en las políticas activas de empleo.

En efecto, la participación de mujeres es muy notable en las áreas temáticas más directamente referidas al ámbito del desempleo y la exclusión social (dejando aparte, obviamente, las áreas incluidas en el eje de igualdad de oportunidades). Sin embargo, hay que señalar que el peso de la participación femenina tiende a decrecer en las áreas que se relacionan con el ámbito de la ocupación y la actividad empresarial: áreas de Adaptabilidad y Creación de empresas. En éstas, la participación masculina supera a la femenina.

¿Cómo interpretar estos datos? ¿Constituyen, sin más, un reflejo de la estructura del mercado de trabajo español? ¿O el acceso de las mujeres a ciertas actuaciones presenta obstáculos similares a los que dificultan su acceso a la creación de empresas, la ocupación o la promoción laboral? Es sabido, por ejemplo, que el acceso a la formación continua es más factible para los

trabajadores mejor posicionados en el mercado de trabajo: las expectativas empresariales respecto a la rentabilización de las inversiones en formación son mayores hacia ellos.

Sea cual sea la interpretación que finalmente se haga, los datos invitan a mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a las actuaciones de refuerzo de la adaptabilidad ante los cambios del mercado de trabajo y fomento de la generación de proyectos empresariales.

Del mismo modo, el análisis de la realización según género muestra niveles de participación masculina acaso demasiado bajos en el área de Conciliación (un 13%), lo que parece reflejar que, en la práctica, esta temática se considera todavía un asunto básicamente femenino.

14.- Análisis de los efectos institucionales.

La complejidad del modelo de gestión de la IC ha dado lugar a un retraso en la puesta en marcha, que se ha traducido en bajos niveles de realización durante el periodo de evaluación. En definitiva, en el caso de Equal, el marco de una primera evaluación intermedia no es el que proporciona la perspectiva temporal necesaria para identificar y cuantificar efectos como pueden ser las transformaciones en la empleabilidad de los beneficiarios suscitadas por los proyectos Equal.

Con todo, es posible apreciar transformaciones en las entidades que constituyen las AD: efectos institucionales generados por el propio proceso de desarrollo de la intervención. A pesar de las dificultades que la aplicación del modelo de gestión de la IC ha supuesto para las organizaciones participantes – o quizás debido a esas mismas dificultades- se detecta un incremento variable – pero muy generalizado, al menos en el discurso de los actores- de las capacidades para trabajar en cooperación.

Los estudios de caso han evidenciado las aportaciones de la aplicación de la estrategia de intervención Equal en diferentes aspectos:

- Fortalecimiento progresivo de las capacidades de coordinación y organización general del ciclo de gestión de los proyectos: desarrollo de estructuras de funcionamiento interno de base participativa, implantación de modelos de gestión de la calidad, incrementos en el capital relacional de las entidades, así como en su capacidad para movilizar recursos en el territorio, etc.
- Mejora de las formas de prestación de servicios: creación de dispositivos de intervención constituidos por equipos multidisciplinares que operan con enfoques integrados de actuación.
- Ampliación en las entidades de sus ámbitos de trabajo, en ocasiones demasiado especializados temáticamente o por tipos de población objetivo.
- Desarrollo de procesos de transferencia internos a las AD: puesta en común de métodos e instrumentos, difusión interna de enfoques, sensibilización ante la problemática de ciertas poblaciones objetivo, etc.
- Transformación del tipo de relación entre las entidades: de relaciones de competencia a relaciones de cooperación.

- Implantación y uso de las NTIC en la gestión interna de las AD, en el control de calidad de los procesos, en la derivación de beneficiarios, en la mejora de los flujos de comunicación internos, etc.
- Incorporación transversal del enfoque de género en el ciclo de gestión de los proyectos.

Obviamente la distribución de estos efectos no es uniforme en las AD. Algunos – como la transferencia interna de enfoques, métodos e instrumentos o la aplicación de NTIC en el ciclo de gestión- se están dando de forma bastante general. Sin embargo, es en las AD que responden a un modelo de núcleo abierto donde se identifican los efectos institucionales más significativos, donde, como ya hemos señalado, se incrementan aun más las capacidades de cooperación y de organización del ciclo de gestión de los proyectos.

En otros casos, lo que se está dando es un aprendizaje más o menos lento de la cooperación, que en ocasiones desemboca, ya lo hemos visto, en la evolución de AD del tipo coalición jerárquica a modelos orientados a la participación. Esta imagen evolutiva del proceso a partir de su reflejo en los efectos institucionales, aunque sea un dato incipiente, constituye una evidencia positiva.

La mayor parte de las AD (casi un 94% de las organizaciones encuestadas) reconoce que el proceso está dando lugar a la consolidación de nuevas estructuras para la gestión de las actuaciones en materia de lucha contra las desigualdades en el mercado de trabajo.

Más de la mitad considera que tales estructuras consisten en partenariados locales (63% de las AD encuestadas) y en centros territoriales de prestación de servicios (54%). (De estos datos se deduce la importancia que el territorio - lo local, en definitiva- posee, como marco para la generación de efectos institucionales derivados de la aplicación de la estrategia de intervención de la IC Equal: la apreciación de efectos relativos a la consolidación de redes de cooperación a escala regional es significativamente menor.)

Asimismo, se reconocen mayoritariamente como efectos la consolidación de equipos de trabajo (99% de las AD), la incorporación de nuevos métodos de intervención social (82%) y la mejora de los procedimientos de gestión (75%).

Hay que señalar que es en el momento en que los datos de evaluación han sido recogidos cuando estos efectos empiezan a hacerse visibles. En cualquier caso, no cabe duda que la evaluación ha recogido, sobre todo, información relativa al momento en que el esfuerzo de puesta en marcha ha sido más intenso y la pendiente de la curva de aprendizaje más inclinada para las entidades participantes. Probablemente, es a partir de ahora cuando los efectos van a comenzar a ser percibidos de forma más notable.

15.- Algunas apreciaciones relativas a efectos sobre las personas.

Con respecto a su participación en las actuaciones, las utilidades percibidas por las personas beneficiarias entrevistadas son elevadas, pero sobre todo en relación con aspectos colaterales o parciales del proceso de inserción: en los proyectos del área de Acceso al mercado de trabajo (donde se dispone de más datos) no se aprecian altas utilidades referidas al acceso al empleo en sentido propio, sino más bien en relación con el refuerzo de la sociabilidad de los/as

beneficiarios/as (establecimiento de relaciones con personas que se encuentran situaciones similares de vulnerabilidad), la socialización laboral, la orientación profesional o la mejora de la cualificación. El dato es comprensible, por cuanto la perspectiva temporal es muy escasa todavía para la apreciación de efectos de inserción.

La valoración que hacen las personas beneficiarias de la calidad de las actuaciones y de su utilidad parece reflejar también el modo en que las AD han llevado a cabo la prestación de sus servicios, la forma en que han gestionado la relación con las poblaciones objetivo y, más en concreto, el ajuste de expectativas con éstas. Se identifica un reconocimiento de la calidad de la atención prestada, sobre todo por parte de beneficiarios que responden a un perfil de vulnerabilidad social (éstos reconocen frecuentemente, por ejemplo, la alta disponibilidad del personal técnico hacia ellos).

Pero, en sentido contrario, también se identifican desajustes entre las expectativas generadas en el proceso de difusión y la realidad de la prestación de servicios: expectativas de las beneficiarias muy centradas en el logro de una inserción efectiva y rápida (o, incluso, en la cobertura de ciertos costes vinculados a la participación en las actuaciones: becas de transporte, por ejemplo), que no se han visto correspondidas por los resultados inmediatos. Lo que puede dar lugar a una apreciación negativa de la participación.

En conclusión, los datos recabados hasta el momento son muy parciales y tampoco se han recogido con una perspectiva de tiempo suficiente como para cuantificar efectos de forma válida. No son más que pequeñas prospecciones de campo, pero que, de momento, confirman lo que ya se conoce: considerando los efectos, todavía no se evidencian cambios significativos con respecto a lo recogido en otras evaluaciones de programas de lucha contra la exclusión, si bien habrá que esperar a efectuar nuevas prospecciones de datos en el próximo ejercicio de evaluación.

De hecho, uno de los retos de los proyectos Equal de cara a la finalización del actual periodo es precisamente renovar y mostrar la efectividad de los dispositivos de inserción; dispositivos que hasta la fecha no evidencian una eficacia significativa. Entendemos que una de las claves es reforzar la calidad del acompañamiento integral del proceso de inserción: sobre todo la actuación en el medio empresarial, en general muy poco sensibilizado ante la problemática de la exclusión y la discriminación laboral. Este tipo de actuaciones constituye sin duda uno de los puntos débiles de las políticas activas de empleo y debería ser objeto de una especial atención, tanto de cara a la próxima convocatoria como en la próxima evaluación.

16.- La interpretación y el cumplimiento de los principios clave de la IC Equal.

De acuerdo a las orientaciones comunitarias, el PIC Equal incorpora una serie de principios clave. Los principios clave de la IC constituyen, por decirlo así, su nota más distintiva, aquello que diferencia a Equal de otras intervenciones. Su observancia es fundamental.

Estos principios implican valores que deben informar el funcionamiento de las Agrupaciones de Desarrollo y criterios de operación que han de guiar el desarrollo de los proyectos.

El análisis efectuado muestra que, en general, el cumplimiento de cualquier principio clave de la IC depende de la actitud de los actores participantes con respecto al principio, la interpretación que los actores hacen del mismo y la capacidad de gestión de la AD.

Pese a las limitaciones que impone la escasa realización de los proyectos pueden avanzarse las siguientes ideas:

Lo primero que se requiere para responder al cumplimiento de un principio es una disposición positiva hacia el mismo: es decir, voluntad de cumplirlo. Lo que depende, a su vez, de la convergencia entre los intereses de los actores participantes y los objetivos de la IC. Unos y otros han de ser, al menos, compatibles.

Los datos de evaluación muestran la existencia de motivaciones diversas en el origen de la participación en la IC: si bien la mayor parte de las motivaciones manifestadas en la encuesta se concentran en la continuación de líneas de trabajo previas, los estudios de caso desvelan otras intenciones, más o menos compatibles con los objetivos de la IC.

Como ya hemos adelantado, la menor compatibilidad se da cuando Equal se interpreta como un recurso más. La identificación de Equal como un recurso no diferenciado de otras fuentes de financiación de programas de empleo no es infrecuente: la orientación prioritaria de las entidades es su propia pervivencia, lo que exige disponibilidad de recursos.

En este sentido, la IC puede concebirse como una fuente de financiación a la que se opta colectivamente, pero que luego cada entidad “gasta” por separado. Tal y como señala expresivamente uno de los representantes de AD entrevistados, “el centro de interés del Equal de algunas entidades a veces parece ser más conseguir financiación que el logro de los objetivos de la Iniciativa.”

Asimismo, la participación en Equal puede servir a los fines de una Administración interesada en ampliar las coberturas locales o regionales de ciertos servicios.

En estos casos, el punto de partida de los intereses de las entidades podría no ser del todo convergente con los objetivos de Equal, comprometiendo entonces el cumplimiento de sus principios clave.

Ya hemos dicho que, en general, no se da una incompatibilidad insalvable: el propio proceso genera una suerte de compromiso entre los objetivos de la IC formalmente asumidos en el proyecto y los intereses particulares de las AD. Pero el ajuste entre unos y otros no es uniforme entre todas las agrupaciones, ni pleno (es difícil que haya una convergencia total).

Lo que se aprecia son distintas formas de asumir los principios. Probablemente, el predominio de los intereses particulares de las entidades pesa más en los momentos iniciales de puesta en marcha: la asunción de los postulados de Equal puede ser más bien un efecto del proceso, y no tanto su punto de partida.

Los actores han reinterpretado los principios clave de la Iniciativa (algo normal, por otra parte: es sabido que los valores que inspiran las políticas son, casi inevitablemente, reinterpretados por aquellos que las gestionan, dando lugar en ocasiones a efectos muy alejados de lo esperado).

Este proceso de reinterpretación no es necesariamente perverso. Como veremos, a veces da lugar al descubrimiento de dimensiones nuevas o no pensadas de los principios clave.

Pero, en otros casos, la interpretación dada encierra una auténtica distorsión del principio; distorsión que puede constituir una forma de disimular la incapacidad para cumplir con sus exigencias o de desviar la atención ante la ausencia real de disposición para hacerlo. También ocurre que el significado de los principios es sencillamente ignorado por algunos socios y por el personal técnico encargado de ejecutar las actuaciones. Cuando es así, el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa se ve amenazado.

En la evaluación, se ha tratado de identificar el abanico de interpretaciones dadas a los principios, considerando que tales interpretaciones constituyen un dato básico para analizar su cumplimiento.

Las dificultades para coordinar el trabajo cooperativo en el seno de la AD inciden en el cumplimiento de los principios, aun cuando éstos hayan sido adecuadamente interpretados y exista voluntad de responder a sus exigencias.

Cuando la estrategia de cooperación se bloquea, la AD inicia lo que podríamos llamar un itinerario crítico, una deriva hacia la fragmentación del proyecto, el refuerzo del corporativismo del núcleo de socios dominantes o la excesiva concentración de competencias en el aparato técnico de la AD. Cada una de esas tendencias amenaza de una u otra forma el cumplimiento de los diferentes principios (la fragmentación impide la aplicación correcta del enfoque integrado, el corporativismo de un núcleo de socios es radicalmente incompatible con el principio de capacitación, etc.).

En sentido inverso, una aplicación óptima de la estrategia de cooperación establece las bases para responder a las exigencias de los postulados Equal. En definitiva, el cumplimiento de los principios es, en buena medida, una función derivada del proceso de gestión del proyecto.

16.1 La interpretación y el cumplimiento del principio de complementariedad.

El principio de complementariedad no ha dado lugar a grandes distorsiones interpretativas. En la formulación, las AD han mostrado capacidad para inscribir sus proyectos en el marco general de políticas de empleo de incidencia en sus contextos de operación. Más difícil ha sido la formulación de una articulación específica de los proyectos con otras formas de intervención cofinanciadas por el FSE (sólo en un 20% de los proyectos se verifica una articulación precisa con Programas Operativos de MCA).

De lo anterior se deduce que, para buena parte de las AD, la interpretación del principio sin ser abiertamente incorrecta, es más bien parcial: la complementariedad se concibe como la articulación del proyecto con el conjunto de políticas de incidencia en su entorno, pero el FSE se invisibiliza.

No obstante, donde se aprecian mayores problemas es en la práctica, en la articulación concreta y operativa de los proyectos con otros programas presentes en el territorio. Más allá de lo establecido en la formulación con carácter más o menos general, en el proceso de implementación de los proyectos se observa una ausencia significativa de dispositivos de

coordinación que facilitan la complementariedad. Ello se hace asimismo patente en la carencia de información precisa acerca de la aplicación de otros recursos en el contexto operativo y de su disponibilidad.

En ocasiones, los niveles más elevados de complementariedad se dan en el caso de proyectos, liderados por gobiernos regionales, muy orientados a la ampliación de las coberturas de las políticas generales de empleo en sus territorios: en estos casos, Equal se convierte en una forma de descentralizar servicios, de dinamizar entornos locales caracterizados por la debilidad de sus tejidos asociativos y escasos recursos económicos. El riesgo en este caso es que las complementariedades que puedan darse lo sean a costa del cumplimiento de objetivos de innovación.

Con todo, la carencia de estructuras de coordinación a partir de las cuales planificar y aplicar de forma complementaria las actuaciones también afecta a los gobiernos regionales: en la práctica, se identifican comportamientos estancos en los organismos de diferentes consejerías de una misma Administración regional.

A pesar de esta carencia de dispositivos y recursos facilitadores de la complementariedad, el proceso de puesta en marcha de los proyectos está dando lugar a una articulación progresiva de los proyectos con otros recursos: el flujo de relaciones establecido, las sinergias generadas entre actores como consecuencia del proceso de implementación, permiten visibilizar las oportunidades que el entorno ofrece en términos de recursos, establecer acuerdos, derivar beneficiarios hacia otras organizaciones y optimizar la gestión. Pero es cierto que esta dinámica, sólo se da en un reducido número de AD: aquellas con mayor capacidad para coordinar trabajos en red y, por decirlo de algún modo, más imbuidas del espíritu de la Iniciativa.

16.2 El principio de innovación.

“Clave de bóveda” de la IC Equal, el principio de innovación es el que da lugar posiblemente a las mayores desviaciones interpretativas. Desviaciones que reflejan bien las dificultades que, en definitiva, presenta la generación de soluciones innovadoras, bien la falta de orientación hacia la innovación de algunos proyectos, concebidos antes como un recurso que permite continuar líneas de actuación ya desarrolladas o ampliar la escala de las mismas.

En este sentido es frecuente que se identifique la componente de innovación del proyecto con el propio modelo de cooperación que supone Equal: para muchos actores entrevistados (socios o técnicos) el punto de partida de la IC, su requisito de entrada fundamental, se convierte en la manifestación más significativa de innovación aportada por el proyecto. La novedad que para los actores supone la Agrupación de Desarrollo se considera innovación: ésta deja de concebirse como el producto a generar por la agrupación; la AD (el instrumento mediante el cual se ha de lograr la innovación) se convierte en un fin en sí mismo.

Otra interpretación frecuente (y no siempre correcta) es la que identifica innovación con incorporación de NTIC en las organizaciones, sin que tal incorporación implique necesariamente el logro de nuevas formas de prestar servicios o de gestionar la relación con las poblaciones objetivo: el fortalecimiento tecnológico de las entidades (dotarse de una Web, por ejemplo) se

interpreta – a veces de forma abusiva- como una solución metodológica para la lucha contra las discriminaciones en el mercado de trabajo.

En general, los niveles de realización logrados no permiten identificar innovaciones completamente cristalizadas, aunque se identifican tendencias. La mayor parte de las innovaciones que se vislumbran son innovaciones de proceso y de carácter exógeno (transferidas desde otros contextos): nuevos métodos y modos de organizar la intervención sociolaboral, que adoptan frecuentemente la forma de nuevos perfiles profesionales orientados a la lucha contra la discriminación. Menos frecuentes son las innovaciones en los objetivos y en los contenidos.

En este sentido se da un fenómeno interesante: las innovaciones emergentes, que surgen en las AD con mayor capacidad de gestión como respuesta a las propias dificultades del proceso de puesta en marcha de los proyectos. Ello da lugar a soluciones innovadoras referidas a la forma de organizar la prestación de servicios y el acceso a las poblaciones objetivo.

Parece evidente que la capacidad para innovar no se encuentra todavía muy desarrollada. Como ya hemos señalado, la innovación depende de la capacidad de autoanálisis y reflexividad que posea la AD; para ello es fundamental contar con recursos humanos muy cualificados y conscientes de la orientación del proyecto hacia la innovación, así como con una coordinación efectiva que asegure el control del proceso. El debilitamiento de la coordinación y la tendencia a la fragmentación de los proyectos en líneas de actuación inconexas amenazan el proceso de generación de innovaciones: la información deja de fluir en el conjunto de la AD y el análisis de las prácticas llevadas a cabo no puede ser sistematizado.

La orientación de los proyectos hacia la generación de soluciones innovadoras y la capacidad de gestionar el proceso se encuentran presentes en un porcentaje relativamente limitado de AD. Podría estar en no más de un 25% de las agrupaciones. Con todo, no es una cifra demasiado baja si se consideran las restricciones de la puesta en marcha y la dificultad que, en general, encierra la producción de una innovación.

16.3 Capacidad de transferencia a las políticas generales.

De todos los principios, acaso el de transferencia sea el que más se ve afectado por los ritmos de ejecución logrados: sin soluciones innovadoras suficientemente cristalizadas la transferencia pierde su objeto. Lo cierto es que la mayor parte de las AD, una vez resueltas las dificultades de la puesta en marcha, se encuentra en el proceso de producción de estas soluciones. En cualquier caso, ¿cómo están planteando las AD sus estrategias de transferencia?

En ciertos casos se tiende a confundir una estrategia de transferencia con la difusión a la población general de información sobre el proyecto y la AD. Asimismo, es frecuente en los actores la asimilación de las transferencias internas a la AD - los intercambios, sin duda enriquecedores, entre sus entidades – con los procesos de transferencia a las políticas generales. Estas son las desviaciones interpretativas más notables.

Con las excepciones señaladas, el principio de transferencia se interpreta correctamente; pero no siempre se identifica una estrategia de transferencia en sentido estricto: predominan formas muy usuales, poco innovadoras o “débiles” de tratar el principio: la adopción de una imagen corporativa de la AD, la distribución de folletos y trípticos, elaboración de páginas Web, cierta presencia en medios, celebración de jornadas, etc.

Es cierto que este tipo de actuaciones pueden y deben formar parte de una estrategia de transferencia. Lo que se echa en falta es la implementación de otro tipo de mecanismos, tal vez menos visibles socialmente, pero necesarios para transferir las soluciones innovadoras a las políticas generales: mecanismos y actuaciones orientados directamente a los agentes con capacidad de decisión política, con el fin de lograr su implicación activa en el seguimiento, la evaluación y la reflexión sobre la validez de las prácticas desarrolladas por el proyecto.

Este tipo de estrategias (más activas) de transferencia aparece, en efecto, en las memorias de proyecto, pero en menor medida que las actuaciones más usuales de difusión. En la práctica, su implementación es más bien escasa, circunscribiéndose como es ya habitual en un reducido número de AD: de nuevo aquellas que poseen una mayor integración interna, orientación a la experimentación y capacidad de gestión.

Ciertamente se trata de actuaciones que requieren una articulación más compleja, pero apuntan formas más elaboradas y rigurosas de plantear la cuestión de la transferencia. Las actuaciones “estandarizadas” de difusión se prestan a una puesta en marcha más factible. Además, estas últimas generan de entrada una mayor publicidad de las entidades y del proyecto, lo que puede hacerlas más atractivas que un lento (a veces socialmente poco visible) trabajo de negociación e implicación de los decisores políticos.

Quizá la tendencia más crítica de las observadas con respecto a la transferencia es la falta de proactividad en el tratamiento del tema por parte de algunas entidades: su gestión se delega en la entidad representante, cuando ésta es una Administración pública competente en política de empleo. Esta actitud (nada infrecuente) representa el punto más alejado de lo que debiera ser una estrategia efectiva de transferencia: una estrategia colectiva de información, implicación, negociación y, eventualmente, de presión, de cara a los decisores políticos.

16.4 Capacitación.

En la constitución de las Agrupaciones de Desarrollo se aprecia el esfuerzo de las entidades por formalizar modelos de organización y toma de decisiones que respeten el principio de participación igualitaria de todos los socios. Asimismo, ya hemos señalado que la capacidad representativa de las AD se revela adecuada (a pesar de ciertas carencias detectadas en la representación de los beneficiarios últimos).

Es en la práctica donde el cumplimiento del principio de capacitación se muestra difícil: los modelos de organización y los procedimientos de decisión reflejan la asimetría real de poder (financiero e institucional) en el seno de las agrupaciones. Son frecuentes los sistemas de ponderación del voto - según la aportación financiera u otros criterios -, las formas de organización que aseguran el protagonismo de las entidades promotoras en los órganos directivos, etc.

Es evidente que existe una cierta tensión entre las exigencias de la puesta en marcha de los proyectos y el cumplimiento del principio de capacitación: entre la eficacia operativa y una co-participación que puede entorpecer la toma de decisiones. Tal vez por ello, las asimetrías descritas son asumidas sin demasiado conflicto (al menos en el nivel manifiesto) por la mayor parte de las entidades: se asume, por ejemplo, que el voto debe ser proporcional a la aportación financiera y, en definitiva, la concentración de poder ejecutivo en las entidades promotoras (sorprendente evocación del modelo de empresa lucrativa y no del modelo de empresa cooperativa, que tal vez refleje la escasa cultura de cooperación presente en buena parte de las entidades).

Por otro lado, todas las tendencias críticas ya identificadas suponen una amenaza al cumplimiento del principio de capacitación: el refuerzo del corporativismo es precisamente lo opuesto a la participación igualitaria de todas las entidades; la deriva tecnocrática refuerza el poder de unos aparatos técnicos que dependen finalmente de las entidades más fuertes; la fragmentación del proyecto puede dar lugar (como reacción) a un refuerzo del protagonismo de la entidad representante, que intentará por medio de un liderazgo de tendencia autoritaria superar la crisis.

De nuevo, es en un reducido grupo de entidades donde parece que el principio de capacitación encuentra una respuesta adecuada: en primer lugar en aquellas entidades con hábitos de trabajo cooperativo y que dan lugar a lo que hemos denominado modelo de núcleo abierto; también, aunque de forma más incierta, en las AD de tipo coalición que se orientan hacia la participación. En el resto (la mayoría), es indudable que la exigencia del principio en este periodo aumentará la sensibilidad en las entidades hacia la cooperación y la participación igualitaria, pero hoy por hoy no puede afirmarse que la realidad se ajuste a la idealidad del principio.

16.5 Enfoque integrado y concentración.

El principio de enfoque integrado es, probablemente, el que da lugar a un mayor desconocimiento entre los gestores y técnicos de los proyectos. En las entrevistas realizadas, las respuestas acerca de su cumplimiento venían precedidas de una cierta incomprensión y de la necesidad consecuente de aclaraciones. Sin embargo, esta evidencia parece apuntar ante todo a un relativo desconocimiento del significado del término, lo que no implica de forma necesaria una falta de aplicación del principio: el tratamiento de las problemáticas de la discriminación y la exclusión a partir de aproximaciones globales e integrales constituye ya un enfoque relativamente arraigado en la cultura de muchas organizaciones.

Los proyectos Equal han incorporado, en sus memorias, diagnósticos sobre las problemáticas de incidencia en los contextos de operación. La calidad de estos diagnósticos es, como siempre, muy variable, siendo frecuentes los estudios poco actualizados, basados en fuentes secundarias y con niveles de desagregación generales (los datos no siempre hacen referencia precisa a la realidad de las poblaciones objetivo en el contexto concreto de actuación del proyecto ni efectúan una descripción completa de factores de exclusión). Esta carencia técnica puede limitar la capacidad de las AD para operar bajo esquemas de enfoque integrado.

En efecto, el cumplimiento del principio depende básicamente de dos factores:

- La calidad del diagnóstico a partir del que se formula el proyecto.
- La eficacia de la organización (la AD) para coordinarse horizontalmente.

El diagnóstico es la base de la formulación. En la medida en que se identifiquen con precisión los factores de incidencia en las problemáticas de discriminación de las diferentes poblaciones objetivo del proyecto se estará en condiciones de aplicar un enfoque integrado. La calidad de los diagnósticos depende a su vez de la capacidad técnica instalada en las entidades, de la cualificación de su personal y de la implicación en el terreno que muestre la AD. El trabajo de campo ha evidenciado ciertas limitaciones en las agrupaciones en relación con estos aspectos.

Como siempre, existe una amplia variedad de posiciones entre las AD, pero no predomina una alta capacidad técnica para elaborar diagnósticos con esquema de enfoque integrado. En ocasiones ello se pretende paliar mediante el recurso a la consultoría externa, pero este recurso encierra también limitaciones: el diagnóstico puede elaborarse de forma más bien estandarizada, sin que responda plenamente a un planteamiento de enfoque integrado o sin que se adecue a la realidad específica de las poblaciones objetivo del proyecto. Además, al separar el diagnóstico (concebido como un mero estudio) de la formulación de líneas de actuación, se corre el riesgo de que éstas no conecten completamente con aquél (lo que se refuerza por el hecho de que quienes realizan el estudio no siempre son quienes formulan el proyecto). Esto último es muy frecuente.

La eficacia de la coordinación incide en la capacidad real de operar con una aproximación integrada a las problemáticas. Si falla la coordinación horizontal en la AD, las posibilidades de aplicar el enfoque se ven muy restringidas. Las tendencias críticas que hemos venido señalando - especialmente la tendencia a la incomunicación entre entidades y a la fragmentación del proyecto en líneas de actuación poco coordinadas- constituye una amenaza directa a la integridad del proyecto y por tanto a sus métodos de intervención.

El predominio de la verticalidad en la organización reduce las posibilidades de actuar transversalmente sobre los diferentes factores que constituyen la problemática abordada por el proyecto: limita el alcance de las derivaciones y el acompañamiento de los beneficiarios a lo largo de las diferentes actuaciones realizadas por los grupos de trabajo y entidades ejecutoras del proyecto. (De hecho, los datos recogidos indican que los beneficiarios de itinerario no siempre son muy conscientes de participar en una actuación integrada.)

De nuevo, la capacidad para aplicar enfoques integrados se concentra en un número limitado de AD. En aquellas en las que se identifica una mayor capacidad técnica y de coordinación horizontal de los procesos de ejecución. Ello suele traducirse en la puesta en marcha de procedimientos bien sistematizados de derivación de usuarios a lo largo de las diferentes actuaciones, así como en la organización de centros integrados de prestación de servicios. En estos centros operan e interaccionan diferentes profesionales y técnicos bajo esquemas de trabajo multidisciplinar. La concentración de servicios y profesionales en un único espacio de

trabajo constituye una buena práctica en relación con el cumplimiento de principio, y está siendo puesta en marcha por algunas AD (en otras no deja de ser todavía un propósito).

Las carencias ya identificadas en los diagnósticos elaborados por las AD se encuentran en la base de los problemas de concentración: la apreciación de factores de exclusión y necesidades específicas de las poblaciones objetivo es, con frecuencia, muy insuficiente, y ello se va a trasladar al proceso de selección y a sus resultados (en forma de sesgos de cobertura). El diagnóstico se revela como un elemento central para garantizar tanto la integridad de las actuaciones como su concentración.

Las condiciones organizativas y técnicas necesarias para asegurar la concentración se van a dar en las agrupaciones que responden a modelos de funcionamiento más integrados (buena coordinación horizontal) y abiertos a la participación de entidades con experiencia en el trabajo con las poblaciones objetivo de los proyectos: modelos de núcleo abierto y coalición orientada a la participación.

16.6 Cooperación transnacional.

Cuando se analiza el cumplimiento del principio de cooperación transnacional, lo primero que llama la atención es la vivencia un tanto distanciada que se tiene en las entidades con respecto al programa de trabajo transnacional: durante el periodo de evaluación, la motivación y el nivel de implicación con respecto a este programa han sido, en general, más bien bajos (en definitiva, lo que importa es el programa de trabajo nacional).

Dos factores pueden contribuir a explicar esta actitud:

- En primer término, la falta de hábitos y experiencia en relaciones transnacionales de la mayor parte de las entidades y actores: obviamente, en casi todas las AD existen entidades con experiencia en el tema, pero se trata de una experiencia concentrada en un número limitado de organizaciones y personas en cada agrupación.
- El segundo factor se relaciona con el anterior: el modo de organizar la gestión del programa de trabajo transnacional se caracteriza por la centralización. En la mayor parte de los casos, la transnacionalidad no se gestiona de forma compartida o abierta a todas las entidades que componen la AD: generalmente, su gestión descansa en el responsable técnico del proyecto y su equipo, con el apoyo – si es necesario- de las entidades que poseen experiencia transnacional, o incluso de servicios externos de consultoría.

En definitiva, lejos de ser una experiencia común a la agrupación, la relación transnacional constituye un componente del proyecto que se gestiona (y se vive) de forma distante y separada.

La experiencia es un factor clave que contribuye de forma positiva al cumplimiento del principio, por varias razones:

En primer lugar, porque en las agrupaciones en las que se cuenta con una experiencia dilatada y satisfactoria de transnacionalidad, la valoración de la importancia del principio es mayor, y con ello la implicación de las entidades hacia su cumplimiento. Con frecuencia, en estos casos, los socios transnacionales proceden de Iniciativas Comunitarias anteriores.

En segundo lugar, porque la experiencia acumulada a lo largo del proyecto también modifica la interpretación que se hace de la cooperación transnacional: a medida que se avanza en el ciclo del programa de trabajo, se van disolviendo las resistencias hacia el trabajo exterior (resistencias que en buena medida son un producto comprensible del desconocimiento y la inseguridad que inspira el tema), al tiempo que se hace perceptible su importancia.

Ello produce un incremento progresivo de la motivación de los actores hacia la relación transnacional (lo que, por otra parte, puede dar lugar a conflictos entre las entidades que centralizan la gestión del programa y aquellas que hasta el momento han asistido pasivamente a su desarrollo).

Con respecto al proceso, hay que señalar que la búsqueda de socios transnacionales y la formalización del Acuerdo de Cooperación se han revelado como los componentes del proyecto que más dificultades han generado a las AD.

Las razones de esta dificultad se encuentran no sólo en los factores inhibidores internos ya expuestos (falta de experiencia, gestión centralizada, falta de implicación), sino en problemas derivados del ajuste con otros Estados miembros: diferentes calendarios y presupuestos asignados, bajas de socios inicialmente acordados debido a la diferente gestión de las aprobaciones de proyectos, diferencias en la concepción de las políticas y sus marcos reguladores en el seno de las mismas áreas temáticas, etc.

Obviamente, los niveles de realización de los programas de trabajo nacionales y transnacionales no permiten por el momento identificar aportaciones o soluciones innovadoras provenientes de la relación transnacional, salvo en un número reducido de casos, precisamente aquellos en los que se parte de una experiencia previa satisfactoria, basada incluso en relaciones establecidas en el transcurso de Iniciativas Comunitarias anteriores: en estos casos se identifican transferencias metodológicas interesantes tanto hacia la AD nacional como desde ésta hacia los socios transnacionales.

Con todo, en un 15% de agrupaciones se reconoce que se están consolidando redes de trabajo supranacionales.

17.- Cumplimiento de las prioridades horizontales del Fondo Social Europeo.

17.1 Igualdad de oportunidades.

La interpretación de la prioridad igualdad de oportunidades por parte de las Agrupaciones de Desarrollo no da lugar a desviaciones. En general, el principio es correctamente interpretado, aunque con dos variantes: una interpretación extensa, según la cual se considera que la prioridad hace referencia a cualquier tipo de población o desigualdad: es decir, no se ciñe exclusivamente a las desigualdades entre mujeres y hombres. Una interpretación circunscrita a las desigualdades de género, que es la más frecuente.

La prioridad igualdad de oportunidades se recoge con mayor o menor intensidad en todos los proyectos. Las mayores debilidades se dan en los proyectos de las áreas Combatir el racismo y la xenofobia y Solicitantes de asilo. Es posible que la orientación fundamentalmente sectorial de estos proyectos haya conducido a enfatizar ante todo la problemática general de sus poblaciones

objetivo (inmigrantes, minorías étnicas y solicitantes de asilo), soslayando desde el momento de la formulación la cuestión de la situación de las mujeres con respecto a la de los hombres.

Considerando los distintos componentes del ciclo de proyecto, es en el diagnóstico donde la prioridad igualdad de oportunidades encuentra un mayor reflejo: dejando aparte los proyectos de este eje, más de dos tercios de las memorias desagregan según sexo los datos sociodemográficos incluidos en el diagnóstico. En el resto de los elementos del ciclo de la intervención el cumplimiento del principio posee una menor incidencia.

Ciertamente, las AD se han esforzado en incorporar la prioridad igualdad de oportunidades en la estructura organizativa de las agrupaciones: se constata su "institucionalización" en la participación (sobre todo consultiva) de entidades expertas en materia de género en las AD, así como en la constitución de grupos de trabajo transversales para la vigilancia del cumplimiento del principio.

El ritmo de ejecución registrado durante el periodo de evaluación no permite apreciar la efectividad de estos dispositivos y, sobre todo, su reflejo en forma de efectos diferenciales en mujeres y hombres. En cualquier caso, el peso de la participación femenina no resulta especialmente elevado (ligeramente por encima del 60%), aunque sea superior al de la masculina. Puede considerarse un reparto "normal" en función de la propia estructura del mercado de trabajo español. Ello significa que los dispositivos de refuerzo de la participación femenina no han sido, de momento, suficientemente efectivos (algo que afecta particularmente, como ya hemos señalado, a los proyectos de las áreas temáticas relacionadas con el ámbito de la ocupación: Adaptabilidad y Creación de empresas).

La clave del cumplimiento de la prioridad igualdad de oportunidades radica en los siguientes elementos:

- Un buen diagnóstico, en el que se incorpore sistemáticamente una perspectiva comparativa y diferencial hombre/mujer (no sólo una desagregación de datos según sexo).
- Una organización en la que exista una instancia (comité o grupo de trabajo) específicamente encargada de la igualdad de oportunidades, con presencia en todos los niveles de la organización, y con voto en los órganos decisorios.
- Objetivos y dispositivos transversales que garanticen el cumplimiento de la prioridad en todas las actuaciones del proyecto (por ejemplo, por medio de medidas de acompañamiento específicas para las mujeres).

Obviamente, es en los proyectos de las áreas temáticas Conciliación y Reducir desequilibrios entre hombres y mujeres donde se constata una mayor presencia de los elementos clave para el cumplimiento de la prioridad. También en las agrupaciones que muestran modelos óptimos de aplicación de la estrategia de cooperación se dan mejores condiciones para el cumplimiento transversal del principio.

Sin embargo, lo más común es que la prioridad igualdad de oportunidades se recoja de forma general en el diagnóstico, en la programación de algunas actuaciones específicamente dirigidas

a mujeres y en la participación de entidades expertas en género en la AD (participación que suele ser, como hemos dicho, de tipo consultivo).

Sin duda, las deficiencias en la coordinación horizontal de las agrupaciones y los proyectos van a dar lugar a dificultades para asegurar un cumplimiento transversal de la prioridad a lo largo del ciclo de la intervención.

17.2 Sociedad de la información.

La mayoría de los proyectos asocian el cumplimiento de la prioridad sociedad de la información con el uso de NTIC (por ejemplo, contratar la adquisición de un portal Internet), confundiendo así la incorporación de ciertos instrumentos con el desarrollo de la prioridad misma, cuyas implicaciones poseen un alcance mayor.

Existe, sin embargo, un amplio grupo de proyectos en los que se da una interpretación más elaborada del sentido de la prioridad sociedad de la información. En estos casos, las NTIC constituyen un soporte importante en la gestión interna de los procesos (por ejemplo a través de la construcción de una Intranet que regule los flujos de comunicación entre las entidades socias y otros agentes implicados).

En una minoría de casos la prioridad se concibe como una oportunidad para la experimentación, el logro de los objetivos de los proyectos y la consecución de los fines de la Iniciativa: en estos casos el uso de las NTIC se orienta hacia el cumplimiento de los principios básicos de complementariedad, innovación y transferencia.

Las principales aplicaciones de las NTIC consideradas en la formulación de los proyectos tienen que ver:

- En primer lugar, con su utilización en acciones de sensibilización y difusión (soluciones de dominio público);
- En segundo lugar, con la gestión interna de la AD (soluciones de dominio privado).

En la práctica, han sido también las soluciones de dominio público las que han concentrado el uso principal de las NTIC en los proyectos: en la mayor parte de los casos se constata el desarrollo de páginas web o de plataformas desarrolladas para informar a las poblaciones objetivo y al público en general sobre las actividades de los proyectos.

Las soluciones de dominio privado presentan un mayor grado de complejidad técnica y exigen una mayor cualificación en los técnicos que deben desarrollar las soluciones, por lo que su utilización es menor (aproximadamente en una cuarta parte de las agrupaciones).

Los factores que dificultan el cumplimiento de la prioridad sociedad de la información son los siguientes:

- La limitada cualificación y la débil asignación de recursos en la preparación de los usuarios (técnicos y destinatarios) de los software grupales.

- El desconocimiento por parte de los responsables de los proyectos de la necesidad de reorganizar los procesos de trabajo para facilitar la incorporación de las NTIC y optimizar su uso.

17.3 Medio ambiente.

Los actores de las AD muestran en general un gran desconocimiento en relación con la prioridad medio ambiente. En algunos casos se reconoce abiertamente la falta de relevancia que el tema posee para los proyectos. La inclusión de la prioridad en las actuaciones es muy parcial, produciéndose en ocasiones de una manera un tanto “forzada”.

En estas condiciones, se comprende que la incorporación de aspectos medioambientales se encuentre muy limitada a un porcentaje relativamente limitado de proyectos (menos de un 40%) y, cuando se incorpora, se haga de forma más bien “puntual”, a través de actuaciones relacionadas con la formación y la sensibilización.

En algunos casos las actuaciones relacionadas con la prioridad tienen que ver con el fomento de iniciativas empresariales o con la identificación de sectores económicos emergentes. Sólo excepcionalmente se identifica la incorporación de técnicos expertos en la materia, dedicados a la coordinación de las actuaciones de carácter medioambiental.

El mayor grado de cumplimiento de la prioridad se da cuando el proyecto en sí posee objetivos y contenidos medioambientales (por ejemplo, cuando los objetivos del proyecto se orientan centralmente hacia el desarrollo de nuevos yacimientos de empleo relacionados con el medio ambiente).

3. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

La Comunicación de la Comisión por la que se establecen las Orientaciones relativas a la segunda convocatoria de la Iniciativa Comunitaria Equal (Com 840 de 30 de diciembre de 2003), marca las premisas iniciales que sirven de base para su desarrollo y puesta en marcha.

Por una parte, Equal, como dispositivo del Fondo Social Europeo, participa en el objetivo de prevenir y combatir el desempleo y desarrollar los recursos humanos, promoviendo la igualdad de oportunidades para todos en el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo.

Por otra parte, Equal forma parte de la estrategia integrada a escala comunitaria de lucha contra la discriminación (en particular la basada en el sexo, la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual) y la exclusión social, centrándose en el mercado de trabajo.

En el mismo ámbito de los principios generales, Equal debe representar un papel de especial importancia a la hora de vincular entre sí los programas de acción específicos en materia de inclusión e igualdad previstos en los artículos 13 y 137 del Tratado de Amsterdam, los programas apoyados por el F.S.E. y los objetivos políticos establecidos en el marco de la Estrategia Europea de Empleo y en el Proceso de Inclusión.

A partir de estas premisas generales y a fin de mantener la necesaria coherencia y complementariedad con la transposición de las mismas en España, este Programa Equal tiene en cuenta:

- El Marco Político de Referencia para el Desarrollo de los Recursos Humanos en España, que se inscribe en una trayectoria de intensificación de las políticas activas en la lucha contra el desempleo a través de una doble estrategia de prevención/corrección, en un mercado de trabajo con elevadas cotas de desempleo y con fuertes desequilibrios en cuanto al acceso.
- El Plan de Acción para el Empleo del Reino de España (2003), que marca las líneas directrices en materia de fomento del empleo en el marco de la colaboración y el diálogo con los diferentes interlocutores, sociales, sectoriales y públicos, a través de un conjunto de medidas destinadas a la mejora de los servicios y sistemas de Empleo y Formación, al desarrollo de la competitividad y la sociedad de la información y a impulsar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.
- El Plan de Inclusión 2003-2005 que fija como objetivo 1 la necesidad de promover una política de empleo global e integradora con el fin de garantizar un mercado de trabajo abierto a todos y que subraya las siguientes necesidades:
 - fomentar la cooperación entre las Administraciones Públicas y con la ONG, la de establecer incentivos para el empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión social,
 - fijar indicadores para diseñar y elaborar perfiles de riesgo de exclusión en el empleo, con el fin de avanzar en programas y actuaciones de prevención,
 - realizar estudios sobre actividades y puestos de trabajo con tendencias a la transformación, el cambio o la desaparición, para desarrollar programas de readaptación y ajuste profesional y laboral,
 - promover campañas de sensibilización en relación con la normativa en materia de igualdad de trato y no discriminación en el trabajo,
 - potenciar aulas de intermediación laboral para orientación, formación e inserción sociolaboral,
 - apoyar e impulsar la colaboración con la ONG para el empleo de personas pertenecientes a grupos en riesgo de exclusión social, mediante la celebración de convenios de colaboración con el INEM y con los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas,
 - reducir la temporalidad en el empleo, a través del fomento de la contratación indefinida, especialmente para jóvenes, mujeres, minorías étnicas, inmigrantes y personas discapacitadas,
 - promover programas de acompañamiento social y capacitación para las personas desempleadas de larga duración,

- establecer programas intermedios de capacitación y adquisición de hábitos sociales y laborales para personas con un alto nivel de desestructuración, a fin de favorecer su recuperación e incorporación social
 - crear centros integrales de empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social, estableciendo estructuras - puente hacia el mercado de trabajo normalizado, en colaboración con ONG.
 - Impulsar mecanismos de microcrédito y otras líneas de financiación para potenciar el autoempleo de las personas en situación o riesgo de exclusión.
 - Potenciar acciones de formación para la inserción laboral adecuadas a las necesidades del mercado.
- El contenido de la Programación FSE para el periodo 2000–2006, que desarrolla las actuaciones previstas en los cinco ámbitos prioritarios definidos por el Reglamento del Fondo Social Europeo.
 - Las prácticas prometedoras resultantes de la 1ª convocatoria Equal, que constituyen un importante acervo de experiencias que deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar las líneas de actuación de la 2ª convocatoria de la Iniciativa Equal, por una parte derivadas de los principios que han constituido los rasgos distintivos de las mismas: cooperación institucional y capacitación, enfoque temático e integrado, innovación, cooperación transnacional, capacidad de transferencia, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, complementariedad y concentración y, por otra, de las experiencias obtenidas a través de las líneas específicas de actuación de los diferentes capítulos.

Tomando en consideración todos estos elementos, **la descripción de esta forma de intervención se divide en dos partes:** en la primera se enuncian los principios fundamentales de la Iniciativa Comunitaria y en la segunda se describe la estructura de ejes, indicando las áreas temáticas seleccionadas y, dentro de cada una de ellas, las prioridades que se van a cofinanciar.

3.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA INICIATIVA COMUNITARIA Equal.

Las Iniciativas Comunitarias se diferencian de las restantes formas de intervención cofinanciadas por los Fondos Estructurales por una serie de características, entre las que destaca su puesta en marcha, que se realiza a impulso de la Comisión Europea, con la aprobación de las correspondientes Orientaciones. En el caso de la Iniciativa Equal, éstas no sólo contienen las áreas temáticas entre las que los Estados miembros deben seleccionar las que desean desarrollar, sino que fijan una serie de principios de colaboración entre los distintos Estados y con los servicios de la Comisión en el diseño y la gestión de los proyectos, que se convierten en auténticas señas de identidad de los mismos. Estas características se materializan en una mayor coordinación entre las formas de intervención nacionales que, en parte, son la expresión de un compromiso a escala europea. Entre los mencionados principios destacan los siguientes: la cooperación institucional y la capacitación, el enfoque temático e integrado, la innovación, la cooperación transnacional y la capacidad de transferencia.

Además de los principios establecidos en las Orientaciones de la Comisión, los proyectos Equal que se desarrollen en España, deberán contemplar con carácter general, los principios de complementariedad, concentración e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Finalmente, los proyectos están obligados a integrar las prioridades horizontales establecidas para las intervenciones cofinanciadas por el FSE en los Reglamentos de los Fondos estructurales.

1º.- La cooperación institucional y la capacitación.

La Iniciativa Equal requiere la puesta en marcha de un mecanismo particular de gestión de los proyectos al disponer que éstos deben ser el fruto del esfuerzo coordinado de distintos actores: Administraciones públicas, empresas, organizaciones empresariales y sindicales, universidades, organizaciones sin ánimo de lucro, etc. El modelo de trabajo propuesto se basa en la cooperación entre instituciones de distinta naturaleza que, en la medida de sus posibilidades, capacidades e intereses, acuerden colaborar en el desarrollo de un proyecto, movilizandolos recursos disponibles al servicio de la búsqueda de nuevas formas de lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo.

Los proyectos seleccionados para tomar parte en la ejecución de la Iniciativa formalizarán acuerdos para constituirse en Agrupaciones de Desarrollo, con o sin personalidad jurídica. Estas Agrupaciones estarán integradas por una pluralidad de actores desde su inicio pero deberán dejar abierta la posibilidad de acoger a nuevos socios durante el desarrollo del proyecto. Este se beneficiará de las posibilidades que brinda contar con una multiplicidad de actores cuyo ámbito de acción y competencias sobrepasarán, en la mayoría de los casos, el ámbito del propio proyecto, lo que constituye un factor esencial a la hora de garantizar la complementariedad, la innovación y el enfoque integrado, y contribuirá, particularmente, a facilitar la transferencia de los mejores resultados a las políticas generales.

No se trata de adicionar los programas de trabajo de cada uno de los participantes, sino de aunar la capacidad pública y la privada, la de grandes y pequeños operadores, tanto en la fase de análisis y concepción del proyecto como en su desarrollo y evaluación, de manera que se diseñe y desarrolle un único proyecto donde ninguna actuación se conciba de forma aislada.

En este contexto se contempla el principio de capacitación, que requiere la cooperación de entidades en el ámbito de una Agrupación de Desarrollo con el fin de dar un tratamiento integrado a problemas de exclusión en el mercado de trabajo, lo que precisa el diseño de mecanismos de coordinación y toma de decisiones eficaces, que permitan la participación activa de los miembros de una AD en el diseño, puesta en marcha y desarrollo del proyecto.

El principio de capacitación exige, igualmente, la participación efectiva de las personas destinatarias de los proyectos, o de las organizaciones que las representan, en todas las fases del proyecto, responsabilizándose de su propio proceso de inserción o adaptación laboral.

La buena gobernanza, que implica la participación de todas las partes interesadas, contribuye a incrementar la eficacia del desarrollo y la aplicación de las políticas, favoreciendo el proceso de integración de los resultados de Equal en las políticas generales.

La capacitación de los socios debe partir de una composición de la AD adecuada a las actividades que se pretenden llevar a cabo, de manera que todas las entidades tengan una implicación real en el proyecto. Para ello, en la fase de perfeccionamiento del proyecto, debe existir una asignación correcta de las funciones entre los socios, que participarán en un único proyecto de forma coordinada. Por otra parte, la Comisión Europea recomienda la continuidad entre la fase de perfeccionamiento del proyecto y la de ejecución con el fin de favorecer el diálogo entre los socios y no interrumpir la actividad conjunta de los mismos.

Tras el análisis del funcionamiento de las AD en la primera fase de Equal, la evaluación intermedia señala que es en aquellas AD formadas por un grupo reducido de entidades donde el cumplimiento del principio de capacitación es más adecuado, ya que tienden a formas de cooperación más orientadas a la participación.

La cooperación se trasladará del ámbito de cada proyecto a las redes temáticas que se creen en cada Estado miembro como parte de la Acción 3 y a las que impulse la Comisión a escala europea, así como a las acciones transnacionales.

En el caso de España cobra especial relevancia el papel de las Comunidades y Ciudades Autónomas, puesto que cumplen un doble papel. En primer lugar, como titulares de la gestión de los servicios públicos de empleo y formación, así como de las políticas de integración social, han colaborado a la hora de definir el contenido de cada una de las áreas temáticas propuestas. Esa colaboración institucional se reflejará también en la redacción de la convocatoria nacional, en la que participarán activamente, así como en su papel en el Comité de Seguimiento y en el eventual desarrollo con cargo al eje de asistencia técnica, en el ámbito de la actividad temática, que se lleve a cabo en beneficio del conjunto de la intervención.

En segundo lugar, las Comunidades y Ciudades Autónomas pueden participar en las Agrupaciones de Desarrollo que se constituyan, con la aportación que acuerden en cada caso, ya sea en términos de financiación, de contribución al desarrollo del programa de trabajo o de cualquier otro tipo de colaboración que se acuerde. La Administración Autónoma debe integrar la experiencia de los proyectos Equal en el esquema de su estrategia de desarrollo regional, en particular en materia de recursos humanos, reforzando su articulación como complemento en ámbitos específicos de las políticas regionales, especialmente de las que ya son objeto de financiación por los Fondos Estructurales.

2º.- El enfoque temático e integrado

La Iniciativa EQUAL se organiza a partir de la definición de ámbitos de trabajo denominados Áreas temáticas, definidas por la Comisión Europea a partir de las Directrices de la Estrategia Europea para el Empleo. En función del análisis de las situaciones de discriminación más graves detectadas en cada Estado Miembro, éstos han seleccionado las Áreas en las que van a convocarse las ayudas. En el caso español se ha elegido seis y los proyectos deben seleccionar

una de ellas y plantear sus programas de trabajo en función de la definición de la misma que se incluye en el Programas español y en su Complemento de Programa.

A partir de un análisis sobre las principales causas de discriminación presentes en un territorio o sector, debe plantearse un conjunto de soluciones susceptibles de ser aplicadas a una pluralidad de destinatarios finales que, en todo caso, deben pertenecer a los colectivos a los que el problema o los problemas detectados afectan de forma más severa. Así, los programas de trabajo de las AD deberán garantizar un tratamiento global de los problemas de discriminación detectados en el territorio o sector y, al mismo tiempo, contemplar actuaciones particulares adaptadas a las necesidades específicas de las personas destinatarias últimas (aquellas con mayores desventajas frente al mercado de trabajo), lo que requiere una estrecha cooperación entre las que las llevan a cabo y determina una mayor envergadura de los proyectos.

La utilización de la ampliación de la elegibilidad establecida en el Reglamento 1784/99 facilita el planteamiento integrado de las situaciones de discriminación a las que se enfrenta la AD en un determinado territorio o sector, al extender, de forma limitada, la elegibilidad del FSE en el ámbito de la Iniciativa Equal a acciones que son elegibles a título del FEDER, la Sección Orientación del FEOGA o del IFOP.

3º.- La innovación.

La innovación, a través de la cooperación nacional y transnacional, constituye uno de los elementos básicos de toda Iniciativa Comunitaria. La segunda fase de Equal continuará experimentando nuevas soluciones a los problemas de discriminación y exclusión del mercado laboral.

La innovación se refiere a la aportación de los proyectos a las prácticas y recursos habituales de las políticas generales en el ámbito de la formación y el empleo, de nuevas soluciones o de soluciones diferentes a las ya existentes en el territorio o sector de actuación.

En este sentido, las soluciones aportadas pueden ser completamente novedosas, es decir, generadas originalmente en el propio proyecto, o incorporadas a partir de una transferencia de enfoques o prácticas desde otros contextos territoriales, sectoriales o institucionales. Tales soluciones podrán referirse, entre otros aspectos, a los objetivos y poblaciones destinatarias del proyecto, su modelo de organización, sus mecanismos de gestión y prestación de servicios y a los métodos e instrumentos utilizados en la ejecución de sus actuaciones.

La evaluación intermedia de la primera fase de Equal señala que la innovación está relacionada directamente con la capacidad de autoanálisis y reflexión de la Agrupación de Desarrollo sobre sus actuaciones y el contexto social en el que se desarrollan. Por tanto, es importante durante el desarrollo del programa de trabajo la autoevaluación unida a la capacidad para reprogramar.

4º.- La cooperación transnacional.

Es el primer elemento distintivo de Equal y forma parte integrante de su definición reglamentaria. La cooperación transnacional se concibe como parte esencial de los programas de trabajo de los proyectos que se financien. El valor añadido que aporta este principio se encuentra en la unión de esfuerzos para la búsqueda conjunta de soluciones, que permite apoyarse en la experiencia

de los demás, incrementa la propia capacidad de acción y evita la duplicidad de esfuerzos a la hora de ensayar distintas soluciones.

La vertiente transnacional no consiste en un mero trámite, ni puede limitarse a visitas o contactos esporádicos ni a la pertenencia nominal a redes de cooperación. El diseño de un proyecto Equal debe permitir determinar qué actuaciones se considera necesario o deseable llevar a cabo con un socio transnacional, lo que se espera obtener y qué responsabilidades y financiación se pretende aportar ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de que los socios se encuentren en posiciones totalmente desequilibradas en cuanto a expectativas, talla de las organizaciones, capacidad técnica y financiera.

El informe de evaluación intermedia de la primera fase de Equal indica que, para el éxito de las relaciones transnacionales, es necesaria la motivación e implicación de todos los socios de una AD en la ejecución del programa de trabajo transnacional. Por otra parte, constata como factor de éxito de la transnacionalidad la experiencia de las entidades en anteriores programas de cooperación transnacional. Finalmente, las relaciones transnacionales más fructíferas son las concluidas entre socios con capacidades e intereses similares y ritmos de trabajo parejos.

La cooperación transnacional puede comprender: visitas de estudio, intercambios de documentación, experiencia y conocimientos, intercambios de personal técnico, formación conjunta de personal y/o de formadores, organización de prácticas, programas de intercambio entre los destinatarios finales de las acciones, desarrollo conjunto de materiales y metodologías, elaboración de estudios comparativos, redes de comunicación e información, actividades de difusión, desarrollo conjunto de servicios, etc. El diseño de las acciones debe realizarse conjuntamente por los socios de la agrupación transnacional, en función de los contenidos de sus proyectos e incorporando el uso de las nuevas tecnologías.

Los beneficios fruto de la cooperación transnacional no deben quedarse en un círculo reducido de gestores sino beneficiar al conjunto de los socios de cada Agrupación de Desarrollo, de forma que todos colaboren en estas acciones y se responsabilicen de sus resultados. Para ello resulta especialmente adecuado el uso de las nuevas tecnologías.

En la tarea de búsqueda de los socios transnacionales cobra gran importancia el trabajo de las Estructuras de Apoyo nacionales, que estarán conectadas mediante una base de datos europea para facilitar los contactos entre los proyectos, como una parte esencial del desarrollo de la fase de perfeccionamiento del proyecto.

Cuando finalice dicha fase, cada Agrupación de Desarrollo debe haber concluido un Acuerdo de Cooperación Transnacional con, al menos, una AD de otro Estado Miembro. Esta cooperación podrá extenderse también a proyectos similares financiados en un Estado "no miembro", por los Programas Phare, Tacis, Meda y Cards. Sólo con carácter excepcional y debidamente justificado, cabrá extender la cooperación a un socio que no participe en Equal, a condición de que el valor añadido de su aportación sea evidente y que el socio pueda probar su capacidad de cubrir los gastos que se produzcan. Los socios "no Equal" de los Acuerdos Transnacionales, se denominarán "asociados transnacionales" y su participación se someterá a aprobación de la Autoridad o Autoridades de Gestión de las que dependan los restantes socios.

5º.- La capacidad de transferencia.

La transferencia a políticas generales de nuevos métodos, ideas, soluciones es el objetivo principal de la Iniciativa Equal. La transferencia consiste en la incorporación de las mejores prácticas ensayadas a las políticas generales relacionadas con el mercado de trabajo. Para conseguir este objetivo los proyectos deberán diseñar un plan de transferencia y prever mecanismos que permitan la difusión de los resultados y la sensibilización de las personas responsables de las decisiones políticas en materia de empleo.

La puesta en marcha de este tipo de mecanismos puede hacerse a distintos niveles:

Un primer nivel horizontal, que supone la difusión y transferencia de la información a profesionales y entidades implicadas en la promoción del empleo y en el desarrollo de los recursos humanos.

Un segundo nivel vertical que supone la difusión y transferencia de la información y la sensibilización de las personas/entidades con poder de decisión política en materia de empleo y recursos humanos, a nivel regional o nacional.

Por último, un tercer nivel más general se refiere al establecimiento de procedimientos de sensibilización del entorno social que fomenten el cambio de actitudes para evitar las discriminaciones, y que puede incorporarse en los proyectos mediante planes estructurados de sensibilización.

Las actuaciones previstas en un plan de transferencia no deben limitarse a la divulgación de los resultados y buenas prácticas, sino considerar la difusión como una fase del proceso de transferencia.

La Comisión señala en sus orientaciones sobre Equal la especial relevancia de una fase de difusión nacional y comunitaria de los programas que se pongan en marcha, reforzándola con actividades que contribuyan a su integración en las políticas generales (la denominada Acción 3).

La primera fase de Equal nos muestra que a menudo se confunde la transferencia con actuaciones de difusión o con actividades que facilitan el flujo de información interna entre entidades socias de la AD. Por otra parte, la evaluación intermedia de esta primera fase pone de manifiesto la falta de mecanismos y actuaciones orientadas directamente a organismos y personas con capacidad de decisión política.

Para procurar el cumplimiento de este principio esencial, se recomienda que en la segunda fase de Equal, ya en la etapa de diseño del proyecto, se incorpore una estrategia de transferencia, en la que esté incluida la difusión como un elemento más del proceso de manera que, desde el inicio del proyecto, se obtenga un cierto compromiso político e implicación de los agentes que pueden generalizar las buenas prácticas, particularmente las Administraciones Públicas nacional, autonómicas y locales.

Además de los principios básicos de la Iniciativa Equal, establecidos en la Orientaciones de la Comisión relativas a la segunda fase, el Programa Operativo Español incorpora los siguientes principios.

6º.- La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres:

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se ha convertido en un principio clave y transversal en las políticas de la Unión Europea al que los Fondos Estructurales deben contribuir. Supone hacer frente a las situaciones de desigualdad por razón de sexo, mediante la integración en todos los planes de trabajo de un análisis de sus causas y la incorporación de mecanismos eficaces par luchar contra las mismas.

Las actividades relacionadas con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no deben ser consideradas como acciones aisladas, sino que deben estar integradas en todas las fases y actuaciones de un proyecto Equal, desde su diseño y planificación, incorporándose a lo largo de la ejecución de todas las actividades, en la gestión y coordinación del proyecto y en su seguimiento y evaluación. Igualmente, las entidades que forman parte de la AD deberán incorporar la perspectiva de género en su funcionamiento interno y en la formación de su personal técnico. Finalmente, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres deberá estar presente en el proceso de toma de decisiones. Para ello es necesario contar en todo momento con la participación activa de personas o entidades especializadas en la aplicación efectiva de la perspectiva de género.

El informe de evaluación intermedia de la primera fase de la Iniciativa Equal establece tres recomendaciones para la incorporación del principio de igualdad de oportunidades en todo proyecto:

La realización de un análisis comparativo y diferencial de la situación de mujeres y hombres, que no consiste únicamente en una desagregación de datos. Además, es importante la previsión del impacto de las actividades diseñadas en mujeres y hombres.

La constitución de un comité o grupo de trabajo que esté presente en todos los niveles de organización de la AD con el fin de velar por la incorporación de la perspectiva de género en todas las actividades y con voto en los órganos decisores de la AD.

El establecimiento de medidas específicas que faciliten la igualdad de oportunidades y se apliquen de forma transversal a todas las actuaciones previstas.

7º.- La complementariedad.

El principio de complementariedad pretende garantizar que los proyectos incidan realmente en ámbitos de actuación no cubiertos por las políticas generales de empleo o por la programación general del Fondo Social Europeo. Para ellos es preciso que durante la fase de elaboración de los mismos se obtenga información sobre los planes o estrategias de desarrollo de recursos humanos y/o mejora del mercado laboral que están aplicándose en su territorio o sector para evitar solapamientos y garantizar la optimización de los recursos ya existentes.

La adecuada comprensión y el respeto de este principio facilita las tareas de coordinación y contribuirá a reforzar la incorporación de soluciones innovadoras, así como el principio de transferencia.

La evaluación intermedia de la primera fase recomienda que la articulación de la coordinación de los proyectos con los recursos y programas presentes en el territorio o sector de actuación sea más operativa, lo que implica la existencia de una información precisa que permita la elaboración de un mapa de los recursos disponibles.

8º.- La concentración.

El artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1784/99 relativo al FSE establece, con la finalidad de dotar de una mayor eficacia a las actividades cofinanciadas por el FSE, el principio de concentración en virtud del cual las actuaciones deben incidir sobre las situaciones más desfavorables de discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo. En definitiva, las actuaciones se concentrarán sobre aquellas personas destinatarias a las que afectan de forma más intensa las situaciones de discriminación y desigualdad en el mercado laboral.

Además de cumplir con los principios que se acaban de enunciar, todos los proyectos deben contribuir, sea cual sea el área temática en la que se encuadre su programa de trabajo, a las **prioridades transversales establecidas en los Reglamentos de los Fondos estructurales, y en particular en el Reglamento 1784/1999 relativo al Fondo Social Europeo**: el desarrollo local, el impulso de la sociedad de la información, la integración de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la contribución a la protección y mejora del medio ambiente.

3.2 ESTRUCTURA DE PROGRAMACIÓN.

Las Orientaciones comunitarias para la Iniciativa Equal establecen un marco de actuación coherente con la Estrategia Europea por el Empleo, que se desarrolla a través de una serie de áreas temáticas, de las que ocho están estrechamente vinculadas a la formulación de dicha Estrategia y la novena cubre las necesidades específicas de los/las solicitantes de asilo.

Este enfoque temático tiene como objetivo principal explorar nuevas formas de abordar los problemas relativos a diferentes tipos de discriminación y desigualdad en relación con el mercado laboral, cambiando la dinámica y el planteamiento de las Iniciativas anteriores que se centraban en la atención diferenciada a grupos de personas destinatarias específicas.

La selección de áreas temáticas por parte de España, se aborda desde una perspectiva de complementariedad con respecto a las políticas nacionales en el ámbito del empleo y con respecto a la programación de las restantes intervenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo durante el periodo 2000-2006.

En aras de dicha complementariedad se ha realizado un riguroso análisis tanto de las diferentes situaciones de desigualdad y/o discriminación que existen en el mercado laboral, como de los mecanismos políticos y financieros de lucha contra el desempleo en sus diversas formas. El resultado se ha traducido en un esquema de concentración en seis áreas de las ocho propuestas por las directrices de la Comisión, que se ordenan en cuatro ejes correspondientes con distintas prioridades de la Estrategia Europea por el Empleo. Los dos ejes restantes agrupan las

actuaciones propuestas a favor de los/las demandantes de asilo y las de asistencia técnica de las Autoridades de gestión y pagadora.

La estructura de medidas corresponde a la distribución de la ayuda comunitaria entre regiones de Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1 (69'7% y 30'3 %, respectivamente), cuyas tasas de cofinanciación serán del 75 % del coste total subvencionable para las primeras y del 50 % para las últimas. En el caso del eje de asistencia técnica, la estructura de medidas corresponde a la clasificación de las actuaciones previstas conforme a la tipología establecida por la norma nº 11 del Reglamento 1145/2003, sobre financiación de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, que obliga a distinguir dos tipos de gastos: uno sometido a límite y otro sin límite.

Eje 1. Capacidad de Inserción Profesional

Área temática 1	Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos. Dotación financiera 29,6 %
Área temática 2	Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo. Dotación financiera 5,4 %

Eje 2. Fomentar el espíritu de empresa

Área temática 1	Abrir el proceso de creación de empresas a todos, proporcionando los instrumentos necesarios para su creación y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades de creación de empleos en las zonas urbanas y rurales. Dotación financiera 15,1 %
-----------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Eje 3 Capacidad de adaptación

Área temática 1	Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y el uso de las tecnologías de la información y otras nuevas tecnologías. Dotación financiera 14,9 %
-----------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Eje 4 Igualdad de oportunidades de hombres y mujeres

Área temática 1	Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo. Dotación financiera 13,2 %
Área temática 2	Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo. Dotación financiera 18 %

Eje 5 Solicitantes de asilo

	Contribuir a la integración de los solicitantes de asilo. Dotación financiera 1,3%
--	-------------------------------------------------------------------------------------------

Eje 6 Asistencia Técnica

Dotación financiera 2,5%

EJE 1. MEJORAR LA CAPACIDAD DE INSERCIÓN PROFESIONAL

Este eje se inscribe en el amplio contexto del conjunto de acciones dirigidas a reforzar la capacidad de inserción laboral de las personas demandantes de empleo, ámbito tradicional de intervención del Fondo Social Europeo.

En la Estrategia Europea para el Empleo (Directrices 2003-2006) siete directrices se destinan específicamente a desarrollar las líneas de actuación tendentes a mejorar la capacidad de inserción profesional de aquellas personas que no han accedido al mercado laboral o que por razones diversas se encuentran fuera de él y desean retornar al mismo. Además de la directriz nº 6 "Igualdad entre hombres y mujeres" destinada a "fomentar la participación de la mujer en el mercado laboral".

Resalta la especial relación de la Línea Directriz 7 con Equal, ya que establece que se debe "promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto".

Por otra parte este eje se inscribe en una de las tres líneas básicas de actuación recogida en el Marco Político de Referencia para el desarrollo de los Recursos Humanos del Plan español del

Objetivo 3, que tiene como fin “luchar contra todas las formas de discriminación en el acceso al mercado de trabajo, con la finalidad de ir reduciendo los desequilibrios existentes en la población ocupada”, y que se desarrolla fundamentalmente a través del Ámbito B definido en el Reglamento del Fondo Social Europeo.

En aplicación de estas directrices políticas, tanto el PNAE del año 2003 como la programación española de las ayudas del FSE 2000–2006 recogen un conjunto heterogéneo de medidas destinadas, por una parte, a modificar las normativas aplicables a las situaciones de las personas que padecen de forma más acusada situaciones de desigualdad y, por otra, a favorecer la incorporación de estas personas al mercado laboral mediante un amplio conjunto de acciones (ayudas a la contratación, programas de formación, servicios de información, orientación, etc.). Las actuaciones ligadas a la inserción y reinserción ocupacional de los/as desempleados/as y a la integración laboral de las personas con especiales dificultades suponen alrededor del 38% de la ayuda programada. La EEE para el período 2003-2006 refuerza la integración de personas con dificultades específicas en el mercado laboral desarrollando su empleabilidad, aumentando las oportunidades de trabajo e impidiendo todas las formas de discriminación contra ellas.

En el marco de lo dispuesto en el Objetivo 1 del Plan de Inclusión que trata los mecanismos de fomento del acceso al empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión, las actuaciones de la Iniciativa Equal dentro de este eje deben incorporar una doble perspectiva: por una parte, ensayando nuevos enfoques o combinando diferentes metodologías, que permitan abrir vías más eficaces de inclusión sociolaboral y por otra, acercándose a aquellos segmentos de población que se encuentran en los niveles más cercanos a la exclusión para ofrecerles nuevas posibilidades de optar a los mecanismos normalizados de acceso al mundo laboral.

El análisis de las líneas de actuación de los proyectos que se están llevando a cabo en el Eje 1 durante la primera fase de la Iniciativa Equal, refleja que prácticamente el 100% de los programas de trabajo incluyen la creación y/o mejora de Servicios Integrales de Empleo, desde los que se ofrecen itinerarios individualizados de inserción, que incluyen captación, orientación, concienciación, formación, intermediación laboral y acompañamiento/seguimiento en el puesto de trabajo. La evaluación intermedia de esta primera fase pone de manifiesto que los itinerarios deben reforzar su carácter integral y establecer relaciones efectivas de cooperación con empresas y empleadores con el fin de asegurar que la cadena de operaciones de los proyectos no se interrumpe en sus tramos finales, evitando que se produzca una simple participación de las personas beneficiarias en una o varias actividades independientes que no constituyen fases de un itinerario diseñado previamente con carácter global.

En el ámbito de las personas que sufren especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, la situación de las mujeres requiere un mayor grado de atención. Teniendo en cuenta que representando el 52% de la población, su tasa de actividad a finales del año 2003 es de un 43,52% frente al 67,80% de los hombres, siendo el doble su tasa de desempleo.

Junto al factor de género, el análisis de las situaciones de desigualdad frente al mercado laboral permite concluir que éstas afectan con diferente intensidad a las personas con dificultades y

determinan diferentes niveles de accesibilidad a las políticas que se plantean para su incorporación al mercado laboral. En definitiva la pertenencia a ciertos grupos de población constituye un factor de discriminación en el entorno laboral y social. La carencia de niveles mínimos de formación, el padecer algún tipo de discapacidad, la pertenencia a minorías étnicas, la carencia de los mínimos recursos económicos que posibiliten la realización de una vida digna, o la pertenencia a determinados grupos asociados a la marginalidad (drogodependencia, delincuencia....) son factores de desigualdad que generan discriminación en el entorno social y laboral.

Las actitudes de discriminación obedecen en muchos casos a sentimientos de desconfianza basados en prejuicios frente a la persona “desigual”, suposiciones de falta de rentabilidad o eficacia frente a las deficiencias formativas o las discapacidades y de recelo o de incredulidad de las posibilidades de integración de aquellas personas que han vivido en algún momento al margen de la sociedad. Aunque también es preciso mencionar las barreras personales (falta de confianza, desánimo, escasa autoestima) que se dan a menudo y que suponen una dificultad añadida.

Por otra parte, el aumento del flujo migratorio hacia nuestro país, frecuentemente enmarcado en redes clandestinas, está suponiendo la consolidación de importantes núcleos de población extranjera con condiciones precarias tanto de empleo como de calidad de vida. Este fenómeno está empezando a generar en España las resistencias ya habituales en otros países de la Unión Europea por parte de la población autóctona, con brotes esporádicos de rechazo que desembocan en graves perturbaciones sociales. El planteamiento de la iniciativa Equal puede ser un buen punto de arranque para el diseño de fórmulas de prevención del racismo en el ámbito laboral, antes de que se puedan generalizar las actitudes xenófobas y se dificulte su erradicación. El ejemplo de los países de nuestro entorno y, en su caso, la cooperación con los países de origen de la población inmigrante son dos elementos a considerar en los proyectos que afronten este problema.

En este contexto, una de las líneas que mejor se ha integrado en las demás intervenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, se destina a la integración de la población gitana. Las situaciones de pobreza, exclusión social y discriminación laboral que sufre este colectivo aconsejan mantener instrumentos más flexibles de programación.

A partir de lo anteriormente expuesto, los proyectos que se lleven a cabo como desarrollo de este eje se dirigirán a las dos áreas temáticas previstas en las orientaciones sobre Equal:

- 1 Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos.
- 2 Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.

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

Contexto:

La **tasa de desempleo** a escala nacional se eleva al **11,17%** según los datos de la EPA del tercer trimestre de 2003.

Las diferencias territoriales son acusadas; así, en el conjunto de zonas Objetivo 1, dicha tasa es del 11,48%, mientras que en el resto de las zonas se produce un mayor nivel de convergencia con la media europea alcanzando el 7,04%.

Pese a los avances registrados en el periodo 2000-2003 las **tasas de empleo** se mantienen en todas las zonas en **cifras inferiores a la media de la Unión Europea**.

El desempleo afecta en mayor medida a **los/as jóvenes** en el conjunto nacional, con una tasa del 22.33% y a **las mujeres**, cuya tasa de paro es del 15.64% frente al 8.13% de los varones. Esta situación es similar en el conjunto del territorio, aunque se registran ligeras mejoras en algunas regiones de fuera del Objetivo 1.

Existe un elevado componente de **paro de larga duración** (el 22% de las personas desempleadas en el conjunto nacional lleva más de dos años sin empleo, llevando a situaciones cercanas a la exclusión).

Las **personas con algún tipo de discapacidad** se enfrentan con barreras para incorporarse al empleo que van desde la falta de acondicionamiento de las infraestructuras hasta la carencia de formación. Únicamente el 33.7% de las personas con algún tipo de discapacidad son activas, siendo la tasa de actividad de la mujer con discapacidad de un 27.1%. La tasa de paro asciende al 15.3% (12.8% varones y 19.7% mujeres), según los datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes al segundo trimestre de 2002.

La **población inmigrante** presenta una evolución reciente en aumento, lo que supone un fenómeno novedoso en España.

La **población gitana** arrastra una discriminación social histórica que afecta al ámbito laboral.

Existe un grupo de colectivos de difícil cuantificación que encuentran grandes dificultades para su integración en el mercado laboral.

2	Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.
<p>Contexto:</p> <p>En los últimos tres años, el número de personas extranjeras residentes en España ha aumentado en más de medio millón. A fecha 31 de diciembre de 2002 la población extranjera residente representaba el 3.2% de la población total española, siendo un 55.21% hombres y un 45.21% mujeres, si bien la proporción es muy distinta según nacionalidades.</p> <p>Según los datos provisionales presentados por el Ministerio del Interior a mediados de 2003, el porcentaje asciende al 3.5%.</p> <p>El Instituto Nacional de Estadística, por otra parte, cifra el número de personas extranjeras empadronadas en un 4.73%.</p> <p>La inmigración se concentra fundamentalmente en los archipiélagos, el litoral mediterráneo y Madrid con su área metropolitana.</p> <p>En general la mano de obra extranjera se dirige hacia actividades del mercado laboral en las que se produce un mayor número de ofertas no cubiertas.</p> <p>Por sectores de actividad, el sector servicios es el de mayor presencia de extranjeros/as, (un 72% se concentra en este sector frente a un 60% del total nacional).</p> <p>La población gitana española estimada se cifra entre 600.000 y 650.000, que representan el 1,5 de la población española total, según datos recientes proporcionados por las Comunidades Autónomas y la Fundación Secretariado General Gitano.</p>	

EJE 2. FOMENTAR EL ESPIRITU DE EMPRESA

La Estrategia Europea para el Empleo propone dentro del Segundo Pilar dos tipos de actuaciones: las encaminadas a eliminar cargas legales o fiscales que puedan suponer trabas a la hora de emprender una actividad y las dirigidas a la promoción del potencial de empleo que ofrecen nuevas actividades ligadas a necesidades aún no satisfechas por el mercado, en especial a escala local, en las que desempeñan un destacado papel las autoridades regionales y locales, agentes sociales y otros interlocutores.

La definición de estrategias dentro de este eje enlaza con las tres prioridades transversales recogidas en el Marco Político de Referencia español: impulsar la creación de empleos a escala local, incorporar las nuevas tecnologías de la información y promover el acceso de la mujer en condiciones de igualdad en todos los niveles del mercado de trabajo.

En el Plan Nacional de Empleo 2003 se incluyen dentro de la Directriz 2 "Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa" los elementos principales de las políticas para el período 2003-2006 dentro de las siguientes líneas de actuación: simplificación y reducción de las cargas

administrativas, apoyo financiero a las Pymes, apoyo a la creación de empleo en el sector servicios y desarrollo de la sociedad de la información, fomento del autoempleo y promoción del espíritu empresarial.

La programación del FSE para el periodo 2000-2006 dedica dos ejes específicos de actuación al refuerzo de la capacidad emprendedora y al fomento de iniciativas locales generadoras de empleo, con un volumen relativo de recursos financieros en torno al 18% en el conjunto nacional; con un mayor peso relativo en el MCA 1 (20%) que en el MCA 3 (10%), incluyendo acciones de formación y apoyo al empleo autónomo, a las pequeñas empresas, a las distintas formas de economía social, así como a iniciativas que desarrollen nuevas actividades que respondan a necesidades locales generadoras de empleo.

Equal complementará esta línea de actuación a través del acercamiento de los mecanismos de fomento de la actividad emprendedora a aquellas personas o grupos que tienen mayores dificultades para acceder a ellos, promoviendo sistemas complementarios de apoyo o acompañamiento que posibiliten la adquisición de las competencias necesarias, el refuerzo técnico o financiero y la aportación de servicios compartidos que faciliten no sólo la creación sino también la estabilidad y el mantenimiento de dichas iniciativas.

En consonancia con todo lo expuesto, el área temática seleccionada para presentar proyectos con cargo a este eje es:

Abrir el proceso de creación de empresas a todas y todos, proporcionando los instrumentos necesarios para la creación y consolidación de empresas y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en las zonas urbanas y rurales.

Contexto:

Las pequeñas y medianas empresas suponen el 98,7% de las empresas y el 77% del empleo asalariado del sector privado en España.

Un 93,9 % de las empresas son microempresas, de las cuales un 56% no tiene asalariados/as.

En los últimos siete años tan sólo el 24% de las nuevas empresas han sido creadas por mujeres.

Las mujeres representan sólo el 31% del total de población ocupada por cuenta propia y el 21% de las personas que emplean a otras personas. Su presencia en puestos directivos y de gerencia de empresas públicas y privadas supera escasamente el 30%.

EJE 3. ADAPTABILIDAD

La Estrategia Europea para el Empleo establece, entre sus objetivos, la mejora de la calidad y la producción del trabajo. Las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros recogen propuestas dirigidas a promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo estableciéndose para ello mecanismos que garanticen el necesario equilibrio entre flexibilidad y seguridad a través del diálogo social y la potenciación de la responsabilidad social de las empresas.

Se hace especial hincapié en la ordenación del tiempo de trabajo, a fin de favorecer un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada; en el acceso de los trabajadores a la formación y en la prolongación de la vida activa. Asimismo, se promueve la integración de la igualdad de género por medio de un planteamiento pluridimensional que se concretará a través de medidas específicas para abordar cuestiones relativas a la segregación sectorial y profesional, la educación y la formación, las clasificaciones y los sistemas de retribución.

El Plan Nacional de Acción para el Empleo destaca en este ámbito el mantenimiento del diálogo para enriquecer los contenidos de la negociación colectiva, en especial en los aspectos relacionados con la modernización de la organización del trabajo y promueve fórmulas flexibles que promuevan la adaptabilidad así como la movilidad en el mercado de trabajo. En este sentido, se recogen pautas relacionadas, entre otros aspectos, con el tratamiento de los salarios, la contratación, la flexibilidad interna, la formación profesional, la prevención de riesgos laborales, la igualdad de trato y de oportunidades y la responsabilidad social de las empresas.

Todo ello se complementa con una amplia oferta de formación continua gestionada mediante un sistema de colaboración entre la Administración y los interlocutores sociales.

El Marco Político de Referencia para el desarrollo de los recursos humanos incide en la necesidad de optimizar los efectos del cambio tecnológico acelerado en el que se desenvuelven las relaciones económicas y laborales actuales, propiciando fórmulas flexibles de empleo (trabajo a tiempo parcial estable, fórmulas adaptadas a una nueva distribución del tiempo de trabajo, teletrabajo...) potenciando los Servicios Públicos de Empleo para lograr una mayor especialización y eficacia de sus actuaciones.

En la programación del FSE para el periodo 2000-2006 se dedican importantes recursos financieros a la consecución de este objetivo, algo más del 32% del total de los disponibles. Las acciones de formación permanente, en la línea del área temática e) de las orientaciones sobre Equal, son ya una parte importante del esfuerzo nacional, incidiendo especialmente en las personas que se encuentran en mayor riesgo de exclusión debido a su edad elevada o a su déficit formativo, a la vez que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la formación continua.

Sin embargo, en lo que se refiere al uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y a pesar de su inclusión en líneas de actuación del Plan Nacional de Empleo, éstas se encuentran en un grado de implantación inferior al de la media de otros Estados miembros.

El auge de la Sociedad de la Información y los avances tecnológicos y organizativos de las empresas causan continuos cambios en las formas de empleo y en las cualificaciones. Se trata de un fenómeno de evidentes resultados positivos en el ámbito económico pero que conlleva a menudo, en un primer momento, efectos negativos en el empleo.

Estos cambios afectan de manera especialmente negativa a aquellos/as trabajadores/as de mayor edad y a quienes que presentan los niveles más bajos de cualificación a los que rara vez se ofrece formación adaptada a sus necesidades, que les permita asumir los cambios tecnológicos.

La adaptación de las empresas y las personas trabajadoras a los cambios económicos y al uso de las nuevas tecnologías de la información y otras nuevas tecnologías conlleva una modificación en la estructura de las cualificaciones y en las formas de organización del trabajo. Todo ello requiere la creación de una nueva cultura empresarial que se va a caracterizar por la flexibilidad, la capacidad para anticiparse a los cambios y la necesaria consecución de un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada.

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral hace necesario un planteamiento transversal que permita abordar los aspectos relacionados con la segregación horizontal y vertical, la sensibilización y la formación y los sistemas de retribución.

En este sentido, las lecciones aprendidas de la primera fase de Equal dimanantes del trabajo de los Grupos Temáticos Nacionales aportan una serie de aspectos a tener en cuenta en la segunda fase de la iniciativa. Las nuevas formas de organización del trabajo y la responsabilidad social de las empresas conllevan un proceso continuo dentro de éstas que ha de llevarse a cabo con el diálogo social y la participación activa de las personas trabajadoras. Para ello hay que tener en cuenta sus características individuales y en particular, prestar especial atención a aquellas personas trabajadoras con mayor dificultad en el mercado de trabajo (trabajadores/as de mayor edad, mujeres, trabajadores/as menos cualificados/as, trabajadores/as jóvenes, etc).

A la luz de todo lo expuesto se ha seleccionado el área temática f) para desarrollar este eje:

Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y al uso de las tecnologías de la información y otras nuevas tecnologías.

Contexto:

El grado de penetración de las nuevas tecnologías en el mundo empresarial en España es inferior a la media comunitaria.

La formación continua de los/as trabajadores/as es insuficiente, en especial para su adaptación a los requerimientos de la sociedad de la información y particularmente en el trabajo autónomo y las PYME.

Existe un alto grado de temporalidad que perjudica la adquisición de cualificaciones e incrementa los niveles de siniestralidad.

La organización flexible del tiempo de trabajo está poco desarrollada y el empleo a tiempo parcial está poco extendido.

EJE 4. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES

Los diferentes capítulos que componen este Programa nos han permitido poner de relieve la particular situación de las mujeres españolas en lo que respecta al mercado de trabajo. Persiste en nuestro país una discriminación por género que afecta tanto a las mujeres que pretenden acceder al empleo como a las que ocupan un puesto de trabajo, que se enfrentan a una

importante discriminación salarial y a dificultades para conciliar su vida laboral con la familiar y la personal. Pese a los avances registrados en los últimos años, la plena incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la lucha contra la segregación horizontal y vertical siguen siendo partes fundamentales de la política de empleo española y la Iniciativa Comunitaria Equal no puede ser ajena a ello.

Por estas razones la definición de este eje abarca las dos áreas temáticas propuestas en la Comunicación de la Comisión Europea.

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

1	Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo.
---	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Contexto:

El desigual reparto de las responsabilidades familiares y domésticas entre hombres y mujeres constituye uno de los principales factores que hacen que la tasa de empleo sea más baja entre las mujeres.

La mejora de los **dispositivos de atención de las “personas a cargo”** constituye un factor relevante para facilitar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

La carencia de niveles suficientes de instrucción afecta particularmente a la tasa de empleo de las mujeres que han abandonado hace tiempo o que nunca han participado en el mercado laboral, lo que dificulta su predisposición para buscar un empleo o para seguir una carrera profesional.

La búsqueda de fórmulas flexibles y conciliadoras de organización del **tiempo de trabajo** son factores favorecedores de la participación de la mujer en el mercado laboral.

2	Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.
---	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Contexto:

Según los datos de la EPA del III Trimestre 2003, las mujeres representan el 51,4% de la población en edad laboral, el 40,5% de la población activa, el 38,4% de la población ocupada y el 56,7% de la población desempleada.

La **tasa de desempleo de las mujeres duplica** en todas las regiones la de los hombres, superando el triple en algunas regiones tanto de Objetivo 1 como de fuera de Objetivo 1.

Las mujeres encuentran dificultades para la incorporación y la reincorporación a la vida activa. **El 62,6% de las desempleadas, a escala nacional, busca su primer empleo.**

Las mujeres se benefician en menor medida de las políticas de inserción que conllevan una experiencia práctica.

EJE 5. SOLICITANTES DE ASILO

El objetivo de este eje es dar a las personas solicitantes de asilo, desde el momento en que su solicitud es admitida a trámite hasta la comunicación de la resolución del expediente, los conocimientos y las habilidades necesarias que les permitan desenvolverse en el medio sociocultural de la sociedad de acogida y prepararles para el retorno o para poder ocupar un puesto de trabajo en nuestro país, según los casos. El desarrollo de este eje distingue entre las acciones destinadas directamente a las personas demandantes de asilo y las actuaciones dirigidas a un mejor conocimiento del colectivo, lo que redundará en una mejor coordinación institucional.

EJE 6. ASISTENCIA TÉCNICA

La Iniciativa Equal propugna y financia la ejecución de acciones por parte de las denominadas Agrupaciones de Desarrollo, que se constituirán sobre una amplia base de participación de representantes competentes de los distintos colectivos desfavorecidos y agentes interesados altamente especializados. Esto supone un nuevo esquema de funcionamiento que, unido a la actividad transnacional de los proyectos, a su enfoque integrado y a su voluntad de influenciar las políticas generales, justifica y exige la existencia de una **asistencia técnica reforzada** que contará con un equipo de dirección, coordinación y gestión adscrito de forma exclusiva a la Iniciativa, compuesto por un Jefe de Área, tres Jefes de Servicio, un Jefe de Sección y dos administrativos y **una Estructura de apoyo** constituida por 20 técnicos superiores, asistidos por un programador informático y 3 oficiales administrativos, cuya contratación se ha realizado fuera de la Administración tras superar el correspondiente proceso de selección. Desde el momento en que se constituya, asesorará a los promotores y participantes para la correcta constitución de las Agrupaciones de Desarrollo, la formulación de las candidaturas, la conclusión de los Acuerdos de cooperación transnacional, así como las tareas de evaluación, seguimiento y gestión derivadas de la ejecución de los proyectos.

Para la ejecución de este Eje de Asistencia Técnica, cuyo presupuesto figura en las tablas financieras, se ha previsto una **tasa unificada de cofinanciación** del 68%, que responde a una aplicación proporcional, basada fundamentalmente en el criterio de “población” en zonas de Objetivo 1 y zonas fuera de este objetivo. Las mayores necesidades de apoyo y seguimiento van a proceder de proyectos enclavados en regiones del Objetivo 1, que se ejecutarán en un contexto de menor nivel de desarrollo, por ello al realizar los cálculos se ha aplicado como tasa de participación del Fondo el 80% a estas zonas y el 50% a las restantes, tal como permite el Reglamento 1260/99 en el caso de los Estados beneficiarios del Fondo de Cohesión.

Dicha tasa unificada se aplicará al conjunto de actividades de asistencia técnica que en su mayor parte se llevarán a cabo por la Autoridad de gestión, aunque también se ha previsto la posibilidad de que las entidades que forman parte del Comité de Seguimiento de la Iniciativa, en especial las Comunidades Autónomas, puedan realizar actividades relacionadas tanto con la difusión como con la creación de redes temáticas y la transferencia de resultados, al amparo de la dotación de este eje.

Siguiendo los criterios de armonización establecidos por los servicios de la Comisión, el conjunto de **actividades a realizar con cargo a este eje se agrupan en tres áreas diferenciadas:**

- A. Redes temáticas, difusión e integración de resultados.
- B. Gestión, seguimiento y control
- C. Sistemas automatizados de gestión, tareas de evaluación y acciones de información.

A.- REDES TEMÁTICAS, DIFUSIÓN E INTEGRACIÓN DE RESULTADOS.

Uno de los éxitos más destacados de las Iniciativas Comunitarias Adapt y Empleo ha sido la extensión de modelos de cooperación entre Estados a través de la sensibilización política, empresarial y social. Es necesario dar continuidad a esta idea de trabajo conjunto promoviendo tres tipos de actuaciones: en primer lugar las encaminadas a favorecer el contacto entre los proyectos participantes que contribuya a diseñar y generar redes de cooperación y transferencia de resultados.

En segundo lugar, las relativas al intercambio de datos con las estructuras técnicas de los otros Estados miembros para generar un flujo continuo de información que permita el análisis de las mejores prácticas, la transferencia de resultados y el aprovechamiento de las principales innovaciones metodológicas. Estas dos actuaciones son parte de las tareas primordiales de la Estructura de apoyo, que las desarrollará, a partir de su conocimiento de los proyectos, mediante visitas y seminarios, principalmente.

En tercer lugar destaca la creación de grupos temáticos, impulsados tanto por los Estados miembros como por la Comisión, que debe contribuir a la transferencia de los resultados de los proyectos y producir información complementaria para la valoración del cumplimiento de los objetivos así como aquellas derivadas de acciones de puesta en común, a través de seminarios

y otros foros de debate que la Autoridad de gestión promueva para fortalecer los objetivos específicos de Equal.

Tanto en lo que se refiere a la creación de redes temáticas, como en las acciones de difusión que propicien la transferencia de resultados hacia líneas de política general, la actividad de la Autoridad de gestión se verá complementada con la que se realice a impulso de las entidades representadas en el Comité de Seguimiento, en particular a través de las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias a escala regional relacionadas con las políticas de empleo.

B: GESTIÓN SEGUIMIENTO Y CONTROL.

Dentro de este grupo de actividades de asistencia técnica, cobran especial importancia las tareas de gestión y seguimiento continuo de los proyectos por parte de la Estructura de apoyo, sin cuya realización sería imposible el buen funcionamiento de esta forma de intervención.

La evaluación inicial a través de la aplicación del baremo que se haya establecido para la valoración de las propuestas, acordado con los interlocutores pertinentes en el marco del partenariado, garantizará una selección transparente basada en los criterios técnicos y metodológicos que figuran en las Orientaciones de la Comisión sobre Equal.

Una vez iniciada la fase de ejecución de los proyectos, la Autoridad de gestión, a través de la Estructura de apoyo, mantendrá un sistema de seguimiento de los mismos mediante un programa de visitas de seguimiento y la elaboración de informes sobre su evolución, de cuyos avances se dará cumplida información al Comité de Seguimiento y a la Comisión y cuyos datos básicos se registrarán informáticamente.

El sistema de seguimiento garantizará tanto la disponibilidad de información cualitativa sobre el contenido y los resultados de los proyectos como la correcta administración de los flujos financieros con la Unión Europea y con los beneficiarios finales.

Se dará prioridad a la formación de los recursos humanos para garantizar la actualización de sus conocimientos y el adiestramiento en la utilización de los sistemas de información requeridos para la gestión nacional y transnacional de la Iniciativa.

Por último, dado que cada Estado Miembro debe garantizar el control del uso de estos fondos y combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión Europea, la UAFSE realizará controles que garanticen la correcta utilización de las ayudas.

Siguiendo las recomendaciones de las fases anteriores, se reforzarán los mecanismos de seguimiento y coordinación de la UAFSE con el fin de incrementar la eficacia de sus actuaciones.

C. SISTEMAS AUTOMATIZADOS DE GESTIÓN, TAREAS DE EVALUACIÓN E INFORMACIÓN.

La Autoridad de gestión dispondrá de una base de datos y un sistema informatizado de gestión y seguimiento de la Iniciativa que le permitan cumplir con las funciones que le encomiendan los Reglamentos comunitarios y garantizar la transmisión informática de datos a los servicios de la

Comisión. Por su parte, el personal de la estructura contará con un equipamiento informático y audiovisual adecuado con el fin de asegurar una eficaz coordinación de actividades y una comunicación fluida con las entidades implicadas y con las estructuras de los otros Estados Miembros.

En lo que respecta a la evaluación hay que distinguir entre: la previa (ex ante) que, conforme al artículo 41 del Reglamento 1260/99, se incluyó en la primera versión del PIC, y la intermedia, llevada a cabo por expertos independientes cuya contratación se ha cofinanciado con cargo a este eje de asistencia técnica. Conforme al artículo 42 del Reglamento 1260/99, el informe fue presentado a los servicios de la Comisión en diciembre de 2003, y será actualizado antes del 31.12.2005.

Las labores de evaluación, de acuerdo con el documento de la Comisión titulado "Orientaciones para los dispositivos de seguimiento y evaluación de la Iniciativa Comunitaria Equal para el periodo 2000-2006", apreciarán el impacto en relación con los objetivos marcados y analizarán su incidencia en problemas estructurales específicos, utilizando los elementos que pueda proporcionar el sistema de seguimiento, completados por la recopilación de informaciones destinadas a aumentar su pertinencia y teniendo en cuenta la evaluación interna que se llevará a cabo por cada AD conforme al principio de capacitación. De forma especial las evaluaciones deberán poner el acento en los principios claves de la Iniciativa Equal. Se tendrán en cuenta además, en relación con la dimensión europea de la evaluación, las complementariedades y convergencias entre la evaluación nacional y la que se llevará a cabo a nivel europeo con el fin de armonizar al máximo los términos de referencia de dichas evaluaciones y coordinar la actividad de los diferentes evaluadores.

En esta línea de actuación se incorporan asimismo todas aquellas actividades ligadas a la realización de estudios temáticos, en especial de cara a profundizar en aspectos ligados con el trabajo de los Grupos temáticos.

También se inscriben en este grupo las actividades de información realizadas a través de distintos soportes (página web, publicaciones periódicas u otros) que la Autoridad de gestión ponga en marcha durante todo el periodo de vigencia de Equal, como parte del correspondiente Plan de información y publicidad que incremente la notoriedad y la transparencia de las acciones desarrolladas en el ámbito de las Iniciativas Comunitarias y permita sensibilizar a la opinión pública sobre el papel que desempeña la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales.

Esta labor de información ha de ser amplia y facilitará a las entidades potencialmente interesadas y a los beneficiarios el conocimiento de las actuaciones y contenidos de la Iniciativa, a través de los sistemas y soportes más modernos, mediante la distribución de documentos y servicios de atención especializados.

La difusión inicial de la Iniciativa se lleva a cabo a través de un plan coordinado con las Comunidades Autónomas, a fin de garantizar que tenga un alcance máximo y se dé cobertura a todo el territorio nacional, haciendo llegar la información al conjunto de agentes interesados en participar en Equal.

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) 1145/2003 de la Comisión por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, **este eje se estructura en dos medidas:**

Medida 6.1. Acciones de preparación, selección, valoración, seguimiento y control.

Se incluye en esta medida el conjunto de actuaciones previstas en los apartados A y B descritos, de acuerdo con el punto 2.1 de la Norma nº 11 del Reglamento sobre financiación de gastos mencionado anteriormente, que están sujetos a una limitación presupuestaria que no podrá superar el 5% de la contribución total de los fondos estructurales.

Esta medida contempla desde las actividades propias de la Estructura de apoyo para la preparación, el seguimiento, la formación y la información como la promoción y desarrollo de actividades de carácter temático, la constitución de redes y las tareas de difusión y transferencia. Estas actividades de carácter temático, además de estar promovidas por la Autoridad de Gestión y la Estructura de apoyo del Programa, podrán ser impulsadas por las Comunidades Autónomas u otros miembros del Comité de Seguimiento y contarán con los recursos financieros de esta medida para su realización.

También se incluyen dentro de esta medida los gastos de control y seguimiento de los proyectos y los relativos a los Comités de Seguimiento.

El peso de esta medida en el conjunto del eje, se eleva al 78%.

Medida 6.2. Actividades de información, equipamiento y evaluación externa.

Las actuaciones a desarrollar en esta medida son las recogidas en el apartado C, de acuerdo con lo previsto en el punto 3 de la mencionada Norma 11 del Reglamento de financiación de gastos.

A través de la realización de esta medida se debe garantizar el grado de difusión e información necesario para la puesta en marcha del Programa, así como la gestión idónea del mismo para lo cual la Autoridad de gestión se dotará del equipamiento y las herramientas informáticas necesarias.

Esta medida contempla, asimismo, el conjunto de actividades relacionadas con la evaluación externa que estará operativa desde el inicio de la primera convocatoria.

3.3 CRITERIOS Y SISTEMAS DE SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS.

La participación en la Iniciativa Comunitaria Equal va a desarrollarse en el ámbito de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo.

De cara a garantizar una gestión eficaz de la segunda convocatoria de proyectos la Comisión Europea ha establecido un calendario coordinado para todos los Estados miembros y ha elaborado unas nuevas Orientaciones en las que se enfatizan los principios clave de la Iniciativa. Previa consulta, los Estados miembros han acordado mantener sin cambios los temas de Equal

para la segunda fase, puesto que siguen apoyando los objetivos generales de la Estrategia de Empleo y del Proceso de Inclusión Social.

Así pues, la segunda fase de Equal continua el enfoque temático establecido en la primera con el objetivo de beneficiar a las personas que sufren las principales formas de discriminación (basadas en el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual) y desigualdad. De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres forma parte integrante de todas las áreas temáticas y es asimismo un objetivo a través de acciones específicas.

En esta segunda fase de la iniciativa se celebrará una convocatoria de acuerdo con el calendario coordinado y establecido por los quince Estados miembros y los países candidatos de la Unión Europea con los Servicios de la Comisión.

La autoridad de gestión establecerá los términos de las bases reguladoras de la concesión de las ayudas, que serán objeto de discusión por parte del Comité de Seguimiento. Para su elaboración se tomarán como referencia la Comunicación de la Comisión por la que se establecen las orientaciones relativas a la segunda fase de la Iniciativa y el contenido de este documento de programación. La convocatoria española se publicará en el BOE.

Los proyectos concurrirán al proceso de selección dentro de una de las áreas temáticas definidas en los ejes primero a cuarto de esta forma de intervención, en el marco de las prioridades concretas que se establecen para cada uno de ellos.

Cada proyecto admitido se valorará de manera individual. La valoración de los proyectos estará basada en unos criterios de selección recogidos en un baremo que permitirá apreciar principalmente si los proyectos presentados cumplen, y en qué medida, los principios claves de esta Iniciativa.

A la vista de los resultados de la aplicación del baremo, la Autoridad de Gestión realizará la selección de los proyectos aprobados en función de las dotaciones financieras. Esta selección se comunicará al Comité de Seguimiento que, en su caso, aprobará las posibles modificaciones que se produzcan en el Complemento de Programa.

Los proyectos no seleccionados recibirán una resolución motivada indicando las causas. Los proyectos seleccionados recibirán una resolución de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en la que se incluirán, entre otros datos, el presupuesto atribuido para el desarrollo del proyecto y el inicio del mismo. La relación de proyectos finalmente aprobados se publicará en el Boletín Oficial del Estado a fin de asegurar su adecuada difusión.

3.4. SISTEMA DE SEGUIMIENTO.

3.4.1. Sistema de seguimiento nacional.

El sistema de seguimiento de la Iniciativa Equal, permitirá obtener y tratar la información necesaria en cuanto a gestión, seguimiento y evaluación según las indicaciones del apartado 3.e) del artículo 18, del Reglamento 1260/99.

Este sistema tendrá como finalidades, en primer lugar garantizar la correcta administración de los flujos financieros con la Unión Europea y con cada uno de los beneficiarios finales de las actuaciones.

En segundo lugar, garantizar la identificación de las actuaciones cofinanciadas, reforzando el principio de programación y facilitando la medición del valor añadido de la cofinanciación aportada por el FSE a las actuaciones habituales de los beneficiarios finales, así como su participación en la ejecución de los Planes Nacionales de Acción por el Empleo y de Inclusión.

En tercer lugar, el sistema de seguimiento aportará información cualitativa sobre el contenido y los resultados de los proyectos, facilitando la identificación de los impactos de las actuaciones. El sistema recogerá cada año todos los indicadores de realización física y financiera que constituyen el mínimo común para el conjunto del PIC. Esta información permitirá una evaluación más homogénea de los proyectos, estableciendo parámetros comunes de valoración en función del tipo de operaciones cofinanciadas.

El sistema de seguimiento establecido por la UAFSE utilizará, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento 1784/99, una tipología común de operaciones dentro de las cuales los distintos beneficiarios finales inscribirán las solicitudes de cofinanciación.

Para cada uno de los tipos se establecerán los correspondientes indicadores de seguimiento. Cada Agrupación de Desarrollo, mediante el interlocutor designado, será responsable del suministro de información para cada actuación según el tipo de operación en que se enmarque. En las actuaciones cuyos destinatarios sean personas físicas, estos indicadores permitirán al menos la desagregación por géneros, por tramos de edad, por situación laboral y por pertenencia a colectivos con especiales dificultades de inserción. En las actuaciones que intervengan sobre empresas, estos indicadores permitirán al menos la distinción de su tamaño.

La Autoridad de gestión velará por la calidad global de la información contenida en este sistema. La información se canalizará a dos bases de datos nacionales que permitirán un intercambio con las bases de datos desarrolladas por la Comisión, que abarcan al conjunto de los Estados miembros.

El punto de partida es una base de datos nacional que recogerá de manera individualizada datos correspondientes a todos los proyectos y permitirá la transferencia de los que en cada caso se determinen tanto a:

La base de datos general española para las actuaciones cofinanciadas por el FSE, que contendrá los de gestión financiera e indicadores físicos y estará en disposición de transmitirlos como datos de una forma de intervención más a los servicios de la Comisión.

La base de datos elaborada por la Comisión que constituye el módulo común europeo para la Iniciativa Equal y que contendrá todos los proyectos aprobados por cada uno de los Estados miembros.

Con este planteamiento se automatizan los flujos de información, siguiendo las recomendaciones de las evaluaciones realizadas en la fase anterior de programación. Los procesos susceptibles

de ser informatizados van desde la selección de los proyectos presentados hasta el seguimiento propiamente dicho durante todo el periodo de duración de la Iniciativa.

La base de datos "local" específicamente desarrollada para la Iniciativa Equal, permitirá que el seguimiento se inicie desde el momento de la convocatoria, su objeto primordial es garantizar que las actuaciones queden identificadas y que siempre se pueda conocer la ejecución real de todas las fases de cada proyecto.

Además del seguimiento financiero el sistema recogerá información cualitativa exhaustiva sobre contenido y resultados, determinando en todo momento si las actuaciones se adecuan a los beneficiarios, si se cumplen los objetivos y si existen desviaciones para poder tomar las medidas necesarias.

La aplicación se divide básicamente en cuatro módulos:

- 1.- Módulo de captura de datos. Se utilizará desde la entrada de los proyectos en la U.A.F.S.E. para el proceso de introducción de datos del formulario.
- 2.- Módulo de baremación/selección. Se utilizará para iniciar el proceso de selección descrito anteriormente.
- 3.- Módulo de seguimiento.- En este módulo se procederá al seguimiento tanto de la ejecución financiera como de diversos indicadores de los proyectos seleccionados. Finalmente se generarán diversos listados agrupados por distintos conceptos (temas, zonas, beneficiarios, etc.).
- 4.- Módulo de comunicaciones. La base de datos local estará diseñada para efectuar dos tipos de transferencia de datos, por una parte al sistema de seguimiento general de actuaciones cofinanciadas por el F.S.E., por otra parte al módulo Común Europeo que está desarrollando la Comisión Europea.

3.4.2 Consolidación de datos a escala europea.

Para facilitar el trabajo transnacional de las Agrupaciones de Desarrollo, permitir el desarrollo de programas de trabajo a escala europea y satisfacer las necesidades en materia de seguimiento y evaluación, la Autoridad de gestión nacional participará en un sistema electrónico común de recogida de datos puesto en marcha por la Comisión para la gestión de la Iniciativa Equal, denominado "Base de Datos Común Equal" (BDCE).

Basándose en los trabajos preparatorios llevados a cabo por la Comisión y los Estados Miembros, se han identificado una serie de campos que constituyen la lista exhaustiva de datos cuantitativos comunes que deben recogerse a escala europea y que figuran en el documento titulado "Datos a incluir en la base de datos común Equal (BDCE)". Además de estos datos consolidados, las Agrupaciones de Desarrollo deberán transmitir los datos complementarios requeridos por la Autoridad de gestión nacional.

Las Agrupaciones de Desarrollo suministrarán a la Autoridad de gestión los datos físicos según las especificaciones descritas en el apartado del sistema de seguimiento. La Autoridad de gestión transmitirá los datos relativos a las AD y al conjunto del Programa y los transferirá a la

BDCE, conforme a los protocolos técnicos que defina la Comisión. Los datos relativos a todas las Acciones serán actualizados de forma permanente por la Autoridad de gestión y se transmitirán a la Comisión una vez al mes, como mínimo. Los datos que deben incorporarse al informe anual se transmitirán al menos una vez al año, a más tardar el 30 de junio siguiente al año de referencia.

La Comisión, mediante los sistemas informáticos apropiados, garantizará que la parte esencial de la información transmitida por los Estados Miembros esté disponible vía Internet, lo que permitirá realizar consultas sobre las actividades de cada AD y también acceder a información consolidada del conjunto del Programa.

Respecto a los campos cerrados (tipologías), la aplicación informática de la Comisión permitirá la consulta de los campos que resulten útiles para la cooperación transnacional en los idiomas oficiales de la Unión Europea. La Autoridad de gestión tomará las medidas necesarias para que los campos abiertos (campos de texto) se traduzcan, al menos, al inglés.

4. DISPOSICIONES DE APLICACIÓN.

4.1. AUTORIDAD DE GESTIÓN.

Con arreglo a lo dispuesto en la letra n) del artículo 9 y la letra d) del apartado 2 del artículo 17 del Reglamento 1260/99, el Estado Español, mediante Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del día siete de septiembre de 2000, ha designado Autoridad de gestión y pagadora del Programa español correspondiente a la Iniciativa comunitaria Equal, a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), adscrita a la Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo de la Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta Unidad garantizará la adecuada utilización de la financiación del FSE, sus funciones serán las atribuidas a la Autoridad de gestión en los Reglamentos 1260/99 y 1784/99, en particular en el artículo 34 del primero de estos Reglamentos. En el ejercicio de estas funciones, la UAFSE verificará que se respetan los criterios de elegibilidad de las actuaciones presentadas a cofinanciación dentro del marco de la normativa nacional y comunitaria aplicable, establecerá los mecanismos oportunos que permitan garantizar la adecuada complementariedad de las actuaciones de los diferentes promotores de las intervenciones y arbitrará un sistema de seguimiento y de evaluación para el conjunto del territorio nacional. La Autoridad de gestión se dotará de una estructura y medios adecuados para el cumplimiento de dichas funciones.

La sede de la Unidad se encuentra en la calle Pío Baroja nº 6 de Madrid.

4.2. COMITÉ DE SEGUIMIENTO.

De acuerdo con el artículo 35 del Reglamento 1260/99, para el seguimiento de esta forma de intervención el 25 de abril de 2001 se constituyó el Comité de Seguimiento, presidido por la

Autoridad de gestión. En él **están representados como miembros de pleno derecho los siguientes interlocutores:**

Por parte de las Administración General del Estado un representante de cada una de estas unidades: el organismo responsable de la política de igualdad de oportunidades, la Dirección General de Extranjería e Inmigración del Ministerio del Interior y la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, en atención a sus competencias sobre asilo

Por parte de las Administraciones regionales: un representante de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Por parte de los interlocutores sociales, un representante de cada una de las organizaciones patronales y sindicales más representativas.

Del Comité forma parte igualmente una representación de las organizaciones representadas en el Consejo Estatal de organizaciones no gubernamentales de acción social, creado mediante Real Decreto 1910/99, de 17 de diciembre.

La Comisión está representada en el Comité de acuerdo con lo indicado en el apartado 2 del artículo 35 del Reglamento 1260/1999.

El Comité de Seguimiento presta especial atención a los aspectos cualitativos de las intervenciones, en particular en lo que se refiere a la complementariedad de las actuaciones de los distintos Programas y a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Así mismo sirve como un foro de intercambio de experiencias sobre la gestión de los Programas con una especial consideración de la diversidad de las situaciones regionales.

Las funciones del Comité de Seguimiento están recogidas en su Reglamento interno aprobado por unanimidad en la reunión del 25 de abril y, en su defecto, por lo previsto en los artículos 22 a 27 de la Ley 4/99, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cumplimiento del punto 2 del artículo 8 del Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, el artículo 2 del Reglamento interno del Comité de Seguimiento recoge las funciones a desempeñar por este órgano a fin de asegurar la eficacia y el correcto desarrollo del PIC. Estas funciones son, entre otras, las siguientes:

- Aprobar el Complemento de Programa, incluidos los indicadores físicos y los planes financieros, así como las adaptaciones que resulten necesarias para la ejecución de las medidas.
- Deliberar sobre el estado de ejecución del Programa de Iniciativa Comunitaria, prestando especial consideración a los aspectos cualitativos, a la contribución de la intervención a la Estrategia Europea para el Empleo y a las prioridades estratégicas definidas en el PIC.
- Establecer los procedimientos de seguimiento operativo que permitan ejecutar eficazmente las medidas del PIC.

- Revisar los avances realizados en relación con los objetivos de la intervención.
- Estudiar los resultados de la evaluación intermedia del PIC y su actualización.
- Estudiar y elevar a la Comisión cualquier propuesta de modificación del contenido de la Decisión que aprueba la participación del FSE.
- Estudiar y aprobar los informes anuales y los informes finales de ejecución, antes de su envío a la Comisión.
- Hacer pública, en la medida de lo posible, la información sobre la realización de la intervención.
- Pronunciarse sobre la observancia de las normas de gestión, información y publicidad.
- Conocer las actuaciones de control que se realicen y ser informado de sus consecuencias.
- Proponer y aprobar la realización de estudios y/o evaluaciones temáticas.
- Promover acciones dirigidas a la creación de redes temáticas, la difusión de buenas prácticas y su repercusión en la política nacional.
- Velar por la calidad global de la información contenida en el sistema de seguimiento.
- Conocer el estado de los flujos financieros relativos a la intervención.
- Garantizar la coordinación de la intervención con las financiadas por el Fondo Europeo para los Refugiados.

En el Reglamento Interno también se contempla que en el Comité de Seguimiento se podrán crear grupos de trabajo para el estudio de temas de interés común, en particular sobre la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y para la realización de actividades cofinanciadas con cargo a la Acción 3, que tendrá por objeto la creación de redes temáticas, la difusión de buenas prácticas y su repercusión en la política nacional.

En este sentido, el Comité de Seguimiento ha delegado en diferentes grupos de trabajo compuestos por los miembros del Comité con el fin de desarrollar la actividad temática nacional de Acción 3 de la Iniciativa:

- el Grupo de Trabajo del Comité de Seguimiento para la Transferencia que ha desarrollado el Plan de Transferencia a las Políticas y Generalización de las Buenas Prácticas de la Iniciativa Comunitaria Equal en España para articular el funcionamiento de la actividad temática nacional y en cuyo seno se estudian y aprueban las solicitudes de Acción 3 de las Agrupaciones de Desarrollo
- tres Grupos Temáticos Nacionales (Inserción y lucha contra el racismo, el primero, Creación de empresas y adaptabilidad, el segundo, e Igualdad de oportunidades, el tercero) en los que se definen los contenidos temáticos que se tratan en la Acción 3 y en los que se realiza el seguimiento de la actividad temática en el ámbito europeo.

4.3 INFORMES ANUAL Y FINAL.

La Autoridad de gestión enviará a la Comisión, dentro de los seis meses siguientes del final de cada año civil, un informe anual de ejecución previamente aprobado por el Comité de Seguimiento.

A efectos de lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 34 del Reglamento 1260/1999, la Comisión y la Autoridad de gestión examinarán conjuntamente el referido informe en un plazo máximo de tres meses desde su aprobación por el Comité de Seguimiento.

Dentro de los seis meses siguientes a la fecha límite de aplicabilidad de los gastos, se presentará a la Comisión un informe final.

Los informes anuales y el informe final incluirán principalmente los **elementos** siguientes:

- Cualquier cambio en las condiciones generales que afecten a la ejecución de la intervención, en particular las tendencias socioeconómicas significativas, los cambios en las políticas nacionales o sectoriales y su repercusión en el desarrollo del programa y su coherencia con los objetivos previstos.
- Situación de la ejecución de los ejes del Programa y de las medidas del Complemento de Programa, con referencia a los indicadores físicos, de resultado e impacto, correspondientes a dichas medidas.
- Cantidades certificadas del gasto elegible realizado, por los Organismos ejecutores.
- Cantidades cobradas de la Comisión (siempre referido a 31 de diciembre del año de referencia) y las pagadas por las autoridades pagadoras de la forma de intervención.
- Cuadros de seguimiento financiero realizado, con el correspondiente análisis de la ejecución.
- Comunicaciones de la Comisión y de la Autoridad de Gestión sobre cumplimiento de la normativa aplicable en materia de publicidad, controles, ayudas de estado, etc.
- Disposiciones tomadas por la Autoridad de gestión y el Comité de Seguimiento para garantizar la calidad y eficacia de la intervención.
- Gestiones realizadas, en su caso, para la realización de las tareas de evaluación.
- Comentarios sobre los eventuales problemas surgidos en la recogida de datos procedentes de los órganos ejecutores y medidas adoptadas.
- Utilización, en su caso, de la asistencia técnica.
- Medidas adoptadas para garantizar la publicidad de las intervenciones.
- Cumplimiento de las normas de competencia, contratación pública, protección y mejora del medio ambiente, eliminación de las desigualdades y fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.
- Información sobre los controles efectuados

La puesta en marcha de la Iniciativa y la coordinación del trabajo de las redes a escala nacional y europea requiere una cierta homogeneidad de las informaciones incluidas en los informes anuales de los distintos Estados Miembros.

Los datos cuantitativos relativos a la ejecución de los proyectos que formarán parte de cada informe anual y que constituyen un mínimo común, quedan garantizados mediante su inclusión en la ECDB. El resto de indicadores de ejecución, de resultado o de impacto, previstos en el Programa y en el Complemento de programa formarán parte del informe anual.

Ya que la puesta en marcha de Equal es progresiva, no es posible determinar un formato común a priori, por ello cada año con tiempo suficiente la Comisión y los representantes de las autoridades de gestión acordarán una estructura común de los informes anuales. Obviamente esto no impide a la Autoridad de gestión y al Comité de seguimiento la posibilidad de añadir cuantos elementos se juzguen pertinentes.

4.4 AUTORIDAD DE PAGO Y DISPOSICIONES DE EJECUCIÓN FINANCIERA.

La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que ejerce como Autoridad de gestión, asume así mismo las funciones de autoridad pagadora para la canalización de los flujos financieros entre la Unión Europea y los beneficiarios finales a través de la cuenta del Tesoro de acreedores no presupuestarios - FSE. El sistema de seguimiento descrito en sus aspectos más significativos en el capítulo anterior servirá de apoyo a las tareas derivadas del ejercicio de esta función.

4.4.1 Seguimiento de los compromisos comunitarios

Los compromisos presupuestarios comunitarios se efectuarán anualmente tomando como base la decisión de aprobación de la intervención.

Las solicitudes de pago a la Comisión se imputan al compromiso más antiguo vigente.

Según el artículo 31 del Reglamento 1260/99, la Comisión liberará de oficio la parte de un compromiso que no haya sido pagada a cuenta o para la cual no se haya presentado una solicitud de pago admisible, al término del segundo año siguiente al del compromiso. Las cuantías afectadas ya no podrán ser objeto de una solicitud de pago y se deben descontar de los planes financieros.

La Comisión informará a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo si existe el riesgo de que se aplique la liberación automática anteriormente mencionada.

La Autoridad de gestión garantizará que el sistema de seguimiento financiero de la intervención permite detectar los proyectos con baja ejecución financiera y les advertirá de las posibles consecuencias de un descompromiso automático.

Si se llegase a producir un descompromiso automático, la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo determinará la partida contra la cual se imputa el mismo e informará al Comité de Seguimiento presentando a los servicios de la Comisión un plan financiero del Programa modificado. Si esta decisión afecta a la cifra de ayuda concedida a uno o varios proyectos,

revisará de oficio sus programas de trabajo y los correspondientes presupuestos, pudiendo introducir en ellos las modificaciones que estime oportunas, notificándolas al interesado y al Comité de Seguimiento.

4.4.2 Seguimiento de ingresos

Al efectuar el primer compromiso, la Comisión abonó a la autoridad pagadora un anticipo del 7% de la participación total del FSE en el Programa. Los intereses financieros que pudieran producirse por dicho anticipo serán comunicados a la Comisión, a más tardar, en el momento en que el Estado miembro presente el Informe anual, así como la descripción de la utilización de dichos intereses.

A medida que progrese la intervención, la UAFSE presentará solicitudes de pago a la Comisión, en general tres veces al año, basándose en declaraciones de gastos efectivamente pagados, suscritas por los beneficiarios finales y recibidas por la Autoridad de gestión. La Comisión efectuará el pago en el plazo máximo de dos meses a partir de la recepción de una solicitud de pago admisible, de acuerdo con los requisitos del apartado 3 del artículo 32 del Reglamento 1260/99.

Los ingresos recibidos de la Unión Europea serán canalizados a través de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda, que comunicará a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo la recepción de pagos procedentes de la Comisión.

Además, la UAFSE efectúa un seguimiento de los reintegros provenientes de los beneficiarios finales, en la misma cuenta, debidos a pagos indebidos o como consecuencia de controles o decisiones judiciales.

4.4.3 Seguimiento de pagos

Como regla general, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda efectuará los ingresos que la UAFSE le ordene en las cuentas que los beneficiarios finales tengan debidamente acreditadas ante el Tesoro. En esta orden de pago se detallará el importe a pagar a beneficiario final, la cuenta bancaria correspondiente y el código identificativo del gasto a efectos de seguimiento y control.

Cuando el beneficiario final de las ayudas sea un departamento o unidad de la Administración General del Estado, la UAFSE ordenará al Tesoro la aplicación del importe recibido de la UE al Presupuesto de Ingresos del Estado.

Cuando el beneficiario es un Organismo Autónomo, la UAFSE ordenará al Tesoro la aplicación del importe recibido de la UE al Presupuesto de Ingresos del Estado, siempre que en el Presupuesto de Gastos del Organismo figuren las dotaciones necesarias para hacer frente al coste total de la intervención cofinanciada y que estas dotaciones estén compensadas en su Presupuesto de Ingresos con transferencias del Ministerio del que dependa. De no darse esta circunstancia, la UAFSE ordenará al Tesoro que el importe recibido se abone en la cuenta del organismo en el Banco de España, con aplicación a su Presupuesto de Ingresos.

4.5 CONTROL FINANCIERO.

En los términos dispuestos en el apartado 1 del Artículo 38 del Reglamento 1260/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, el Estado miembro es el primer responsable del control financiero de las intervenciones en estrecha colaboración con la Comisión Europea, a fin de asegurar que los fondos comunitarios sean utilizados conforme a los principios de una correcta gestión financiera.

En este ámbito, incumben al Estado, fundamentalmente, las siguientes **obligaciones**:

- Establecer y aplicar disposiciones de gestión y control de forma que se garantice una utilización eficaz y regular de los Fondos Comunitarios. Una descripción de estas disposiciones deberá ser comunicada a la Comisión.
- Certificar que las declaraciones de gastos presentadas a la Comisión son exactas y que proceden de sistemas de contabilidad basados en justificantes verificables.
- La prevención, detección y corrección de las irregularidades de acuerdo con la normativa vigente, notificándolas a la Comisión y manteniéndola informada de la evolución de las diligencias administrativas y judiciales.
- La recuperación de los Fondos perdidos como consecuencia de una irregularidad comprobada, aplicando, cuando proceda, intereses de demora.
- La presentación a la Comisión, al término de cada intervención, de una declaración establecida por una persona o un servicio con funciones independientes de la Autoridad de gestión. La declaración resumirá las conclusiones de los controles efectuados durante los años anteriores y se pronunciará sobre la validez de la solicitud de pago del saldo, así como sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones registradas en el certificado final de los gastos.
- El cumplimiento puntual de todas las obligaciones resultantes de la reglamentación comunitaria en esta materia

Con independencia de las responsabilidades de Control de la Comisión y del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, y dado que el Estado miembro está obligado a combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad adoptando las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros (artículo 280 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), el Reino de España utilizará los **sistemas de control, tanto externos como internos, que se indican a continuación**:

1º.- Órganos con competencia de control en la Administración del Estado.

- Control externo.

Tribunal de Cuentas: Supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del estado, así como del sector público. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales.

- Control interno.

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE): Le compete el ejercicio del control interno de la gestión económico financiera del sector público estatal, mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero. Además de estas competencias, asume, a través de la Oficina nacional de Auditoría, las responsabilidades siguientes:

Coordinar la aplicación del Reglamento 2064/97 de la Comisión de 15 de octubre, sobre control financiero de los Estados miembros de las operaciones cofinanciadas por los Fondos estructurales.

Comunicar a la Comisión las irregularidades que se produzcan, en ejecución del Reglamento 1681/94 de la Comisión de 11 de julio, sobre irregularidades y recuperación de sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación de los fondos estructurales.

Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Es competente para realizar actuaciones de control sobre ayudas y subvenciones cofinanciadas por el citado Fondo comunitario de las que puede derivarse la exigencia de reintegro de la ayuda concedida a la entidad beneficiaria.

2º.- Órganos con competencia de control en las Comunidades Autónomas

- Control externo.

Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma. Actúa como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como del sector público de dicha comunidad, sin perjuicio de las competencias de control que pueda ejercer a su vez el Tribunal de Cuentas nacional.

- Control interno.

Intervención General de cada Comunidad Autónoma. Le compete el ejercicio del control interno de la gestión económico financiera del sector público de cada Comunidad Autónoma, mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

Unidades de gestión de los fondos estructurales. Cuando tengan atribuidas competencias de control, con el contenido y el alcance que al efecto disponga la normativa de cada Comunidad Autónoma.

3º.- Colaboración institucional entre las distintas instancias de control:

Sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros de acuerdo con las disposiciones legales reglamentarias y administrativas nacionales, los funcionarios o agentes de la Comisión podrán efectuar, de acuerdo con las disposiciones convenidas con el Estado Miembro en el marco de la cooperación, controles "in situ", en los términos especificados en el apartado 2 del Artículo 38 del Reglamento 1260/1999. Los servicios competentes de la Comisión podrán igualmente solicitar al Estado Miembro que efectúe controles "in situ" para comprobar la regularidad de una o más operaciones. En estos controles podrán participar funcionarios o agentes de la Comisión.

Dichas peticiones se ajustarán al principio de colaboración, y a tal efecto el Estado Miembro y la Comisión velarán por que se produzca una adecuada coordinación en la programación anual de controles por los distintos organismos con competencias en la materia.

De acuerdo con lo indicado en el apartado 3 del Artículo 38 del Reglamento 1260/1999, la Comisión y los Estados miembros cooperarán, basándose en acuerdos administrativos bilaterales, para coordinar los programas, la metodología y la aplicación de los controles con el fin de maximizar la utilidad de los controles efectuados, así como de garantizar la salvaguarda del principio de seguridad jurídica.

La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, dentro del marco de colaboración, facilitará cuantos medios sean necesarios para el correcto desarrollo de los controles y velará para que las propuestas de control que la Comisión efectúe puedan ser compatibilizadas con el cumplimiento y desarrollo de los planes de control anuales del Estado Miembro así como con los recursos disponibles.

Cuando los informes elaborados por los servicios de la Comisión concluyan que el beneficiario final de las ayudas debe reintegrar fondos, se notificarán a la Autoridad de gestión para su traslado al interesado, concediéndole un plazo de alegaciones. A la vista de las mismas, los servicios de la Comisión determinarán la procedencia o improcedencia del reintegro y su cuantificación y comunicarán por escrito sus conclusiones finales a la Autoridad de gestión, para que esta adopte las medidas oportunas.

Si la Comisión, después de realizar las oportunas comprobaciones, verifica que se cumplen alguno de los supuestos incluidos en el apartado 2 del Artículo 39 del Reglamento 1260/1999, suspenderá los pagos intermedios en cuestión, actuándose, a continuación, de acuerdo a lo especificado en los apartados 2 y 3 del mencionado artículo.

Los beneficiarios finales de las ayudas son corresponsables de su control y garantizarán que los fondos comunitarios son utilizados conforme a los principios de una correcta gestión financiera.

De acuerdo con lo establecido por el Reglamento 1681/94, los beneficiarios finales de la ayuda comunitaria garantizarán que todas las irregularidades que hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativo o judicial, sean trasladadas a la Autoridad de gestión que lo pondrá en conocimiento de los órganos competentes para comunicarlas a los servicios de la Comisión.

Si, como consecuencia de un control interno, se concluyera la existencia de irregularidades financieras, éstas serán comunicadas al órgano gestor de las ayudas que, conforme a la normativa española, sea competente para determinar la procedencia o improcedencia del reintegro y su cuantificación. Este órgano dará traslado del contenido de su resolución una vez que sea firme, a la IGAE, para que lo comunique a los servicios competentes de la Comisión, y a la Autoridad de gestión para que tome las medidas oportunas.

5 OBSERVANCIA DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

De acuerdo con el artículo 12 del Reglamento del Consejo (CE) 1260/99, las medidas financiadas por los Fondos Estructurales deberán tener en cuenta las disposiciones de los Tratados, la legislación comunitaria basada en los Tratados, y las políticas comunitarias, particularmente las relativas a la defensa de la competencia, la transparencia en la adjudicación de contratos y las normas sobre publicidad de las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

5.1. Normativa aplicable sobre ayudas de estado

En aplicación de lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del Tratado de la Unión Europea, las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales están sujetas a la normativa comunitaria en materia de Ayudas de Estado y de competencia.

Los proyectos correspondientes a esta Iniciativa comunitaria únicamente podrán contemplar en su programa de trabajo la concesión de Ayudas de Estado conforme a la norma de minimis (*) o cubiertas por un reglamento de exención de categorías. En cualquiera de los casos habrán de hacerlo constar así en la descripción de la acción, a efectos de su seguimiento y control.

(*) Norma de minimis (Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión):

La Comisión considera que las ayudas que no excedan de un límite máximo de 100.000 euros, concedidas durante un período de tres años, no afectan al comercio entre los Estados miembros y/o no falsean o amenazan con falsear la competencia; por ello estas ayudas no se inscriben en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

Siempre y cuando se cumpla esta norma, aplicable en la mayoría de los sectores, una empresa puede recibir ayudas públicas procedentes de diferentes autoridades locales, regionales o nacionales sin necesidad de notificar previamente su concesión a la Comisión.

5.2. Normativa en materia de publicidad

Los proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales tienen necesariamente que incluir medidas de difusión de sus actuaciones y resultados.

El Reglamento (CE) nº 1159/2000 de la Comisión contempla las disposiciones aplicables en materia de información y publicidad en relación con las actividades financiadas por los Fondos Estructurales. El objetivo de las medidas de información y publicidad es dar mayor notoriedad y transparencia a los programas financiados por la Unión Europea y poner de relieve las posibilidades que ofrecen los Fondos Estructurales a sus beneficiarios potenciales.

Dichas medidas corresponden tanto a la Autoridad de gestión como a las propias Agrupaciones de Desarrollo.

Cada AD será responsable de aplicar la normativa comunitaria sobre publicidad a todas sus actuaciones y a los materiales que se creen. En concreto, deberá adoptar las siguientes medidas:

- Indicar la participación de la Unión Europea en todo el material de información y comunicación generado en el proyecto (publicaciones, material formativo, folletos, páginas web, bases de datos,...).
- Colocar la bandera europea en cualquier sala donde se celebren actos públicos (conferencias, presentaciones, ferias,...).
- Informar a los beneficiarios de las acciones sobre su participación en un proyecto cofinanciado por la Unión Europea, garantizando la transparencia de la actuación.

5.3. Contratación

Las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales se realizarán de conformidad con la política y las directivas comunitarias en materia de adjudicación de contratos, y se someterán a la legislación española en materia de contratación pública.

En el caso de la ejecución de proyectos correspondientes a la Iniciativa Comunitaria Equal, cuando el órgano contratante, a causa de su naturaleza jurídica, no esté sometido a dicha normativa nacional, deberá garantizar el respeto a los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia de ofertas, a fin de observar en sus actuaciones el mayor grado posible de eficacia, eficiencia y economía.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 g) del artículo 34 del Reglamento (CE) 1260/99, en los anuncios que se remitan para su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en el marco de la aplicación de tales normas, se precisarán las referencias de los proyectos para los que se haya solicitado o decidido conceder ayuda comunitaria.

6. PROCESO DE CONSULTA

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 35 del Reglamento (CE) N° 1260/1999 del Consejo, el 25 de abril de 2001 se constituyó el Comité de Seguimiento de la Iniciativa Comunitaria Equal en el que participan como miembros de pleno derecho una representación de los siguientes organismos: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Instituto de la Mujer, Dirección General de Extranjería e Inmigración del Ministerio del Interior, las Comunidades y Ciudades Autónomas, organizaciones patronales y sindicales más representativas y Consejo Estatal de ONGs. Una representación de la Comisión participa con carácter consultivo en los trabajos del Comité.

Las funciones del Comité de Seguimiento quedan recogidas en su Reglamento Interno aprobado por unanimidad en la reunión del 25 de abril y, en su defecto, por lo previsto en los artículos 22 a 27 de la Ley 4/99, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cumplimiento del punto 2 del artículo 8 del Reglamento (CE) N° 1260/1999 del Consejo, el artículo 2 del Reglamento Interno del Comité de Seguimiento recoge las funciones a desempeñar

por este órgano a fin de asegurar la eficacia y el correcto desarrollo del PIC. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- Aprobar el Complemento de Programa, incluidos los indicadores físicos y los planes financieros, así como las adaptaciones que resulten necesarias para la ejecución de las medidas.
- Deliberar sobre el estado de ejecución del Programa de Iniciativa Comunitaria, prestando especial consideración a los aspectos cualitativos, a la contribución de la intervención a la Estrategia Europea para el Empleo y a las prioridades estratégicas definidas en el PIC.
- Revisar los avances realizados en relación con los objetivos de la intervención.
- Estudiar los resultados de la evaluación intermedia del PIC y su actualización.
- Estudiar y elevar a la Comisión cualquier propuesta de modificación del contenido de la Decisión que aprueba la participación del FSE.

En la reunión del Comité de Seguimiento mantenida el 18 de diciembre de 2003, se presentó el informe de evaluación intermedia de la Iniciativa y se acordó la necesidad de proponer la modificación del PIC para presentarla ante la Comisión de manera que se dispusiese de un Programa y de su Complemento de cara a la segunda fase de ejecución de esta intervención.

La Autoridad de gestión inició la redacción de ambos documentos según lo discutido en el Comité con el fin de reforzar el principio de igualdad de oportunidades en la definición de las áreas temáticas, de simplificar algunos aspectos de la gestión como el relativo al desarrollo de los proyectos por acciones y de incorporar las ayudas provenientes de la indexación a la dotación inicialmente aprobada para España.

En cumplimiento con el punto 4 del artículo 21 del Reglamento (CE) N° 1260/1999 del Consejo y del punto 2 del artículo 42 del mencionado texto, el Comité de seguimiento aprobó las nuevas versiones del Programa y su Complemento, para su remisión a la Comisión Europea.

7. TABLAS FINANCIERAS.