

La «Internalización» de la Estrategia Europea de Empleo en España

Mariely López-Santana

Instituto Universitario Europeo

RESUMEN

El Tratado de Amsterdam formalizó la «Estrategia Europea de Empleo» (EEE), una iniciativa supranacional de naturaleza no vinculante que busca aumentar los niveles de empleo de los estados miembros de la Unión Europea. Este artículo examina el efecto de la EEE en España en tres niveles de gobierno: el central, el autonómico, y el municipal. Específicamente, el artículo presenta y discute el impacto de las normativas europeas en los procesos de creación de políticas públicas, en las legislaciones y convenios colectivos, además de la relación entre el nivel central y las CCAA. Se argumenta que el proceso supranacional ha sido 'internalizado' en este país, ya que ha: 1) ha suministrado información, especialmente a los que laboran en el nivel nacional, para (re)considerar las agendas y políticas de empleo, 2) ha establecido nuevos escenarios a nivel nacional que han promovido la comunicación y la colaboración entre los actores nacionales y subnacionales, y 3) ha influenciado el contenido de las políticas y las leyes de naturaleza social. De esta manera, se concluye que aquellos que estudian la transformación de los Estados del Bienestar en Europa deben considerar que las normas no vinculantes europeas tienen la capacidad de iniciar y fomentar procesos de cambios en las políticas, el marco legal, y las instituciones sociales de los Estados miembros.

Palabras Clave: *Soft law*, regulación no vinculante, gobernanza, método abierto de coordinación, Estrategia Europea del Empleo, política de empleo, España.

Keywords: *Soft law*, non-binding regulations, new modes of governance, Open Method of Coordination, European Employment Strategy, labor market policy and employment policy, Spain.

ABSTRACT

The Treaty of Amsterdam formalized the «European Employment Strategy» (EES), a non-binding supranational strategy that seeks to increase employment rates in European Member States. This article examines the effect of the EES in Spain on three levels of government: national, the Community of Madrid, and a municipality in Madrid. More specifically, this piece discusses and presents the effects of these supranational non-binding regulations on Spanish policy-making processes, legislation and collective agreements, as well as on intergovernmental relations. It is argued that this process has been 'internalized' by this country given that it: 1) has provided information, especially to national policy-makers, to (re)formulate the national agenda and domestic labor market policies, 2) has created new collaborative arenas at the national level, which has increased communication and collaboration between the national level and the Autonomous Communities, and 3) has influenced the shape of labor market policies and legislation. Finally, I conclude that those who study the transformation of European Welfare States must consider that these European non-binding regulations have the capacity to initiate and inspire a set of domestic social changes and reforms.

MARIELY LÓPEZ-SANTANA

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
 2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO Y EL SOFT LAW
 3. EL CASO ESPAÑOL
 4. UN NUEVO ESPACIO PARA LA NEGOCIACIÓN Y LA REFORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
 5. LA «INTERNALIZACIÓN» DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO A NIVEL NACIONAL
 6. LOS NIVELES SUBNACIONALES Y EL ROL DEL FONDO ESTRUCTURAL EUROPEO
 7. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES PARA EL CASO ESPAÑOL
-

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Ámsterdam implantó la «Estrategia Europea de Empleo» (EEE), una iniciativa supranacional dirigida a aumentar los niveles de empleo de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y a coordinar las reformas de sus Estados de Bienestar. Su eje operativo es el denominado «método abierto de coordinación» (MAC), un nuevo modelo regulativo europeo que se caracteriza por su carácter «suave» *softness* y su naturaleza no vinculante (Borrás y Jacobsson 2004), no estando, por tanto, obligados los estados miembros a acatar ni a implantar las normas supranacionales dictadas por la EEE (ni por otros procesos no vinculantes). De esta forma, el MAC se diferencia de otros métodos regulativos de la UE (reglamentos, directivas, decisiones) en que no provee sanciones a los Estados que no cumplan con o gestionen estas normas de la UE, cuestión respecto de la que el Tribunal de Justicia carece de competencia. Ésta es la razón por la que el MAC se ha calificado como un caso de *soft law*.

A partir de la Cumbre de Lisboa del año 2000 la importancia de este método ha aumentado, habiendo sido frecuente la elaboración por la UE de normas de naturaleza no vinculante, dirigidas a coordinar áreas de la política pública consideradas como esenciales del Estado moderno (por ejemplo, las políticas de inmigración, empleo, igualdad, educación, salud y ambientales). Esta creación de normas de carácter «suave» ha llamado la atención de académicos, juristas y políticos, en la medida en que el nivel supranacional ha tendido a no inmiscuirse en las políticas sociales y de empleo de los estados miembros, tomando en cuenta la renuencia de estos últimos en lo que a transferencia o reparto de este tipo de competencias se refiere. En el caso de la EEE, cierto sector ha considerado la creación de normas sociales europeas como una inmisión en las instituciones y políticas de empleo de los Estados miembros, fundamentalmente por el hecho de que éstos favorecen los conceptos de subsidiariedad y soberanía, esenciales en el Estado Benefactor. Otro sector, por el contrario, ha considerado de gran utilidad la presión europea, ya que podría alterar el contexto y el contenido de las políticas públicas nacionales. Estas posiciones encontradas inspiran la cuestión principal en torno a la que gira este artículo: ¿Cómo ha afectado la Estrategia Europea de Empleo a las políticas, instituciones y actores de los estados miembros?¹

Con el fin de ilustrar el impacto de las normas no vinculantes en los Estados

¹ Este artículo está basado en mi disertación doctoral presentada en la Universidad de Michigan en el año 2006 en la que expongo y desarrollo este tema, incluyendo además los casos de Bélgica y Suecia. Para más información, ver LÓPEZ-SANTANA (2006b). El proyecto investiga el proceso de Europeanización (ver, por ejemplo, Featherstone y Radaelli 2001) de normas no vinculantes.

miembros de la UE, en este artículo se examina el caso de España. En concreto, se describe y se explica el proceso de implantación de la EEE en este país, así como la manera en que aquélla ha afectado a diferentes niveles de gobierno (nacional, autonómico, y local). El ejemplo español es interesante a la hora de estudiar la potencial influencia de la EEE en los estados miembros, por varias razones. En primer lugar, el caso nos ayuda a entender cómo reaccionan a las normas europeas no vinculantes países que están por debajo de la media europea, y que tienen políticas de empleo e instituciones que están lejos de ser lo que la UE considera como «ideal» (por ejemplo, los países del sur y del este de Europa). Quienes estudian los ámbitos en los que opera el *soft law* tienden a argumentar que este método no afecta a las políticas públicas de este tipo de países; primero, porque es muy costoso y arriesgado para éstos implantar las políticas de empleo europeas, y segundo, porque no hay obligaciones ni sanciones para los que no cumplan con la normativa. Esta opinión es especialmente importante al tomar en consideración el argumento según el que para los países del sur y del este de Europa es especialmente difícil gestionar las normas europeas, dado que no tienen una gran capacidad institucional. En segundo lugar, el caso español proporciona información valiosa a la hora de comprender cómo diferentes niveles de gobierno pueden resultar influenciados por las normas europeas. Si las normativas no vinculantes son sólo «palabras» con poca importancia y contenido, entonces es muy posible que la EEE no afecte directamente a los niveles subnacionales de gobierno. La información recopilada, y aquí presentada, muestra por el contrario que la realidad es mucho más complicada que aquella presunción, puesto que diversos factores determinan la influencia de la EEE en niveles distintos al estatal. En tercer lugar, algunos autores han comentado que los Estados Benefactores del sur de Europa, principalmente Portugal y España, han cambiado de forma significativa a partir de su admisión a la UE. Este artículo se sitúa en dicha línea de investigación, al demostrar que los estándares sociales europeos han sido sutilmente incorporados en España. Por lo tanto, se argumenta que la «Europeanización cognitiva» (*cognitive Europeanization*) es una variable fundamental para explicar los recientes cambios en el Estado Benefactor, especialmente en España (GUILLÉN y ÁLVAREZ 2004; PASQUIER 2005). Finalmente, ya que existe poca información sobre el caso español, este artículo contribuye a la literatura sobre el impacto del MAC en los países miembros (Luque 2000)².

Los datos presentados proceden de entrevistas realizadas por la autora a funcionarios del Gobierno central (nacional) y de la Comunidad de Madrid, burócratas, expertos, y representantes de los sindicatos y las organizaciones empresariales. Además, se presenta información procedente de documentos oficiales y artículos de periódicos. Antes de adentrarnos en el argumento principal, el lector debe familiarizarse con los orígenes y la estructura de la

² Aunque el proyecto GOVECOR (<http://www.govecor.org>) ha examinado la influencia de la EEE en los países miembros, España no fue considerado para este proyecto. Otros ejemplos de esta literatura son: DE LA PORTE y POCHET (2002); ZEITLIN y TRUBEK (2003); ZEITLIN (2005).

EEE. Con este fin, el siguiente epígrafe se refiere brevemente al desarrollo del proceso supranacional, examinándose además en el mismo las principales características de las regulaciones no vinculantes.

2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO Y EL *SOFT LAW*

Tras el Acta Única Europea de 1986, la discusión sobre el desarrollo del ámbito social en la UE cobró fuerza a nivel supranacional. Temas sociales, como la incorporación de la mujer al trabajo y otras políticas de empleo, fueron incluidos en la agenda europea, en la medida en que comenzaron a considerarse parte esencial del proyecto europeo de integración de mercados³. En 1991, la Cumbre de Maastricht dio lugar a una serie de cambios institucionales, que incluían el compromiso de crear una moneda única y el desarrollo de un «Protocolo Social» (firmado por once de los doce estados miembros)⁴. Sin embargo, no fue posible incluir normativa de naturaleza vinculante para desarrollar el ámbito social Europeo.

Luego del período de estancamiento, el Tratado de Ámsterdam de 1997 hizo hincapié en la necesidad de adoptar una serie de acuerdos supranacionales para promover la cooperación en materias sociales, tales como la seguridad social y la protección social de los trabajadores. Además, el Tratado incluyó un nuevo capítulo dedicado al empleo y al trabajo (artículos 125 a 130), que reflejó la necesidad de que los estados miembros consideraran las políticas de empleo como un asunto comunitario. A partir de este Tratado y la Cumbre de Empleo en Luxemburgo de 1997, se desarrolló un procedimiento anual, más conocido como la «Estrategia Europea de Empleo», con el fin de que los estados miembros rindieran cuentas al nivel supranacional en materias relacionadas a las políticas de empleo⁵.

Estos eventos de naturaleza innovadora se consolidaron en la Cumbre Europea celebrada en Lisboa del año 2000, donde se fijó el nuevo objetivo de convertir la economía europea en la más dinámica y competitiva del mundo, con capacidad de crecimiento sostenible con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social, para el año 2010⁶. La Cumbre, además, fortaleció la EEE y otras cuestiones de naturaleza social (por ejemplo, los sistemas de pensión y la incorporación al trabajo de mujeres e inmigrantes), con la creación del llamado «proceso de Lisboa», un plan que debe ser implantado a lo largo de una década (2000-2010) y que busca aumentar:

³ Por ejemplo, en 1989 se creó la «Carta Social», con el fin de incluir la dimensión social en el proyecto del mercado único europeo.

⁴ El Reino Unido no firmó el acuerdo, pero lo suscribió tras la victoria del gobierno de Blair en 1997. Esto significó que el Tratado de Ámsterdam incluyó un acuerdo sobre políticas sociales en el «Capítulo Social» del Tratado de la Comunidad Europea.

⁵ Para más información sobre los orígenes de la EEE, ver ADNETT (2001), GOETSCHY (2003), REGENT (2003).

⁶ El proceso de Lisboa contiene alrededor de cuarenta objetivos en materias de empleo, económicas, y ambientales. Todos estos objetivos son de naturaleza no vinculante (*soft law*).

- 1) la tasa de empleo a un 67% para el año 2005
- 2) la tasa de empleo a un 70% para el año 2010
- 3) la tasa de empleo para las mujeres a un 57% para el año 2005
- 4) la tasa de empleo para las mujeres a un 60% para el año 2010
- 5) la tasa de activación a 20%

El proceso de Lisboa gira en torno a un nuevo método de regulación europea –el «método abierto de coordinación»–. Comparado con otros métodos de regulación europea, el MAC se caracteriza por su naturaleza general, ya que la mayoría de sus estándares son imprecisos; por consiguiente, los países deciden cómo y cuándo van a adoptar estas normas no vinculantes. Además, en el marco del MAC los Estados miembros no están obligados a gestionar las regulaciones «suaves» europeas, dado que el proceso de implantación es voluntario. Por lo tanto, el MAC proporciona mayor flexibilidad, variación, y voluntariedad que otros instrumentos regulativos considerados como *hard law*. La tabla 1 ilustra las principales diferencias entre el MAC (*soft law*) y otros instrumentos de naturaleza vinculante (*hard law*) en la UE⁷.

Tabla 1. Características generales de los métodos vinculantes (*hard law*) y no vinculantes (*soft law*) en la Unión Europea.

	VINCULANTES	NO VINCULANTES
INSTRUMENTO SUPRANACIONAL	Normas vinculantes (directivas, reglamentos, decisiones), tratados, y objetivos	Recomendaciones individualizadas, directrices no vinculantes
CARÁCTER VINCULANTE → OBLIGACIÓN	Vinculantes → los gobiernos están obligados a acatar estas normas, dada la competencia del Tribunal de Justicia Europeo	No vinculantes → implantación voluntaria. Ausencia de competencia de la Corte
ÓRGANO DE CONTROL	La Comisión Europea y el Tribunal de Justicia Europeo	La Comisión Europea, el Consejo Europeo, y comités nacionales y supranacionales
SANCIONES	Multas impuestas por el Tribunal de Justicia Europeo	No

⁷ Para una discusión de los regímenes regidos por *soft law*, ver ABBOTT Y SNIDAL (2000); SHELTON (2000); MÓRTHI (2004); TRUBEK, COTTRELL Y NANCE (2005).

LA «INTERNALIZACIÓN» DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO...

	VINCULANTES	NO VINCULANTES
OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS	Acatar e implantar las normas europeas	<ul style="list-style-type: none"> – Cada estado miembro debe recopilar información para crear «Planes Nacionales para el Empleo» – Colaborar y deliberar (a nivel nacional y supranacional)
MODELO DOMINANTE DE IMPLANTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> – Jerárquico – Protagonizado por los estados miembros y el nivel supranacional 	<ul style="list-style-type: none"> – Horizontal – Basado en un modelo de gobernanza (<i>governance</i>) que pretende movilizar a actores públicos y privados para que interactúen permanentemente a nivel nacional y supranacional

En diciembre de 2003, con el fin de combinar múltiples procesos regidos por *soft law*, la UE decidió renovar varios procesos de naturaleza social y no vinculante, incluyendo la EEE, las orientaciones generales de las políticas económicas⁸, y los procesos de inclusión social y de pensiones⁹. Los cambios se reforzaron en 2005 con la «Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo», que integra tres procesos de coordinación: las políticas del mercado del empleo (proceso de Luxemburgo), las reformas macroeconómicas y estructurales (proceso de Cardiff), y las medidas macroeconómicas y presupuestarias (proceso de Colonia). Dado que estos cambios son recientes, este artículo se refiere principalmente al período comprendido entre 1997 y 2003.

La Naturaleza de la EEE (1997-2003).

La EEE es un proceso que incluye múltiples etapas, actores, y niveles de gobierno. Una de las organizaciones más importantes en estos ámbitos, concretamente en la Comisión Europea, es el «Comité del Empleo», que juega el papel de consejero e instructor y proporciona un espacio para que los actores a nivel nacional negocien y amolden las políticas europeas de empleo a sus preferencias y necesidades. Además, este organismo suministra consultoría e información técnica a la Comisión y al Consejo Europeo¹⁰.

La Comisión Europea propone las «Directrices Europeas del Empleo», que

⁸ La UE además usa el MAC para «regular» las políticas fiscales de los estados miembros (HODSON y MAHER 2001 2004; MEYER 2004).

⁹ Ver DE LA PORTE y NANZ (2004).

¹⁰ Ver JACOBSSON y VIFELL (2005) y THEDVALL (2006).

deben ser aprobadas por el Consejo Europeo. Con el fin de que los estados miembros puedan adaptar el proceso a sus necesidades, instituciones y marcos legales, la Comisión prepara las orientaciones de las EEE en torno a una serie de prioridades de naturaleza vaga, que definen una serie de objetivos y metas¹¹. Aunque los países miembros no están obligados a implantar estas normativas, los mismos tienen «obligaciones de procedimiento» con el nivel europeo, puesto que cada tres años cada país debe crear su propio «Plan Nacional del Empleo» (PNAE), un documento oficial que describe y expone cómo se están implantando (o cómo se van a gestionar) las orientaciones europeas de empleo¹². El proceso de creación del PNAE debe organizarse de forma que fomente la «concertación social», en la medida en que debe dar cabida a diferentes actores de los diversos niveles administrativos, además de a representantes de los sindicatos, las organizaciones empresariales, y otras organizaciones no-gubernamentales.

Una vez descritas de manera general las principales características de la EEE, a continuación se analiza el caso español y las consecuencias a que da lugar este proceso no vinculante. Asimismo, se describe brevemente la naturaleza de la política del empleo en España.

3. EL CASO ESPAÑOL

A partir del año 1996, en España se han transferido muchas de las competencias en materia de empleo y de mercado de trabajo a las Comunidades Autónomas (CC AA) (excepto al País Vasco)¹³, incluyendo la gestión de la mayoría de las políticas activas de empleo, así como la formación de los trabajadores (Adelantado *et al.* 2002). Por lo tanto, las antiguas competencias del gobierno central han ido pasando a los Servicios de Empleo de las CC AA. Estas tendencias se hicieron mucho más palpables a partir de 1997 (el año en que la EEE fue creada), cuando se establecieron una serie de acuerdos para descentralizar las políticas de empleo y de formación.

En abril del 1997, unos meses antes de la Cumbre de Empleo, los agentes sociales firmaron tres acuerdos intersectoriales que luego fueron convertidos en leyes por el gobierno¹⁴. El principal objetivo de estos convenios fue

¹¹ Como se mencionó anteriormente, a partir del 2005 el proceso de la EEE cambió, al consolidarse varios procesos no vinculantes. Los países miembros deben crear anualmente sus «Programas Nacionales de Reforma», que cubren e incorporan varios procesos regidos por *soft law*. Además, en cada país se nombró una persona encargada del proceso de Lisboa que debe poner en marcha los «programas nacionales».

¹² Cuando analizamos el tipo de obligación de los estados miembros con regímenes internacionales, hay que distinguir entre: 1) obligaciones de procedimiento (crear documentos y participar en diferentes ámbitos), 2) obligaciones sustantivas (implantar mandatos). Para más información, ver BROWN WEISS y JACOBSON (2000).

¹³ Para más información, ver por ejemplo ALUJAS RUIZ (2002), MORENO y TRELLES (2005), y SUBIRATS (2005).

¹⁴ Para más información, ver <http://www.eiro.eurofound.ie/1997/06/feature/es9706211f.html>.

iniciar un proceso de reforma en las políticas de empleo para promover la estabilidad en el empleo, atacar la inseguridad en el mercado laboral, y estabilizar las negociaciones colectivas. Por lo tanto, antes de la creación de la EEE, España ya se encontraba en un proceso de transformación de las políticas de empleo. Sin embargo, los políticos de este país se mostraron reacios a la creación de la EEE, puesto que a lo largo de los años España ha mostrado los niveles más altos de desempleo y de rotación en la UE. En concreto, el Gobierno de José María Aznar consideró que España no era capaz de poder cumplir con las normativas y metas europeas, y por ello no quiso que la incapacidad de este país resultase evidente para otros estados miembros e instituciones europeas. Por esta razón, en la Cumbre de Luxemburgo, España votó en contra de la creación de la EEE (Entrevista, Unión Europea, 2003). Aún así, en 1998 este país decidió cumplir con sus obligaciones de procedimiento al crear su primer PNAE. A partir del 1998, España ha cumplido con sus responsabilidades, además de haber implantado muchas de las normativas sociales europeas.

Participación en los Planes Nacionales para el Empleo.

Uno de los elementos fundamentales de la EEE es la elaboración y presentación de los PNAE. En España la primera etapa del proceso está principalmente orientada a recopilar información de los diversos Ministerios. El Instituto Nacional para el Empleo (INEM)¹⁵ crea el primer borrador del PNAE, que debe ser revisado por los agentes sociales, mientras que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (concretamente la Secretaría General de Empleo) presenta el documento a la UE, tras su aprobación por la Conferencia Sectorial. A su vez, representantes de los Ministerios de Trabajo, de Economía y Hacienda, de Finanzas, de Ciencia y Tecnología, de Agricultura, y de Educación participan en una comisión interministerial que intercambia y recoge información relativa a las «Directrices Europeas de Empleo»¹⁶, y sobre las políticas públicas que están en proceso de implantación (o que han sido gestionadas recientemente).

La Conferencia Sectorial es uno de los escenarios más importantes en el proceso de consulta, ya que en ella están presentes las CC AA y, además en ella se recopila la información en torno a las políticas activas de empleo¹⁷. Los directores generales de empleo, formación y educación de las CC AA participan informalmente en estas consultas. La participación de estos actores de nivel autonómico es especialmente relevante habida cuenta de que por virtud de la transferencia de competencias a las CC AA en materia de

¹⁵ A partir de la Ley 56/2003, del 16 diciembre, de Empleo, el «Instituto Nacional para el Empleo» pasó a denominarse «Servicio Público de Empleo Estatal». Este cambio es una consecuencia directa de la transferencia de competencias en materia de empleo a las CC AA.

¹⁶ Además, cada Ministerio creó su propio grupo para discutir las normativas europeas y los PNAEs.

¹⁷ Las CC AA deben someter tres ejemplos de «mejores prácticas».

empleo y de mercado de trabajo, aquéllas representan el nivel administrativo principalmente responsable de la gestión de este tipo políticas públicas.

Asimismo, el INEM consultó a los agentes sociales (Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras, y la Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas), incluyéndose sus aportaciones comunes (iniciativas, acuerdos, y convenios colectivos) en el documento español¹⁸. En algunas ocasiones (por ejemplo en el año 2000) las iniciativas de los sindicatos y de la organización se incorporaron a los apéndices del PNAE¹⁹. Algunos miembros de los sindicatos que se entrevistaron expresaron que generalmente no se encontraban satisfechas con la naturaleza de su intervención en la creación del PNAE, ya que no tuvieron suficiente tiempo para comentar sus impresiones acerca de la EEE²⁰. Además, los entrevistados consideraron que el Gobierno: 1) no los involucró considerablemente en otras etapas del proceso, 2) no les proporcionó suficiente información, y 3) no tomó en consideración sus opiniones. La evaluación negativa se manifestó con más rotundidad entre los representantes de los sindicatos; por ejemplo, en el año 2001, los representantes de UGT y CC OO consideraron presentar sus contribuciones directamente a la Comisión Europea y no al INEM. Varios de aquéllos expresaron que el PNAE no mira hacia el futuro («no es de naturaleza estratégica e innovadora»), y que simplemente es un documento que aglutina las políticas públicas que ya han sido puestas en práctica en España. Por su parte, los entrevistados en la organización empresarial comentaron que la «responsabilidad mayor del Gobierno es gobernar», por lo que no esperaban ser consultados con frecuencia.

A pesar de las evaluaciones negativas del proceso de consulta, los entrevistados coincidieron en que el proceso de implantación de la EEE trajo consigo una serie de cambios, tales como: 1) aumentos en la cantidad de dinero destinada a políticas activas de empleo, 2) una re-articulación de las relaciones intergubernamentales (CC AA y Gobierno central), y 3) hacer énfasis en la necesidad de desarrollar una visión y un plan a largo plazo (en contra de una visión pragmática) para resolver los problemas del mercado de trabajo. Muchos de estos entrevistados, además, señalaron que la EEE representa una herramienta para poner «la casa en orden», ya que ha permitido que distintas clases de actores y organizaciones hayan podido «ver» y obtener información acerca de lo que otros han estado haciendo y gestionando. Sin embargo, los entrevistados consideraron que el contenido de recientes

¹⁸ Por ejemplo, con el fin de cubrir las políticas relacionadas con la formación continua, los acuerdos sobre esta materia se incluyeron en el PNAE.

¹⁹ Para más información acerca de la posición y la evaluación de los sindicatos, ver Comisiones Obreras (varios) y Unión General de Trabajadores (varios), Spanish Newswire Services (abril 28, 2000) (abril 24, 2001) (abril 27, 2001) (mayo 6, 2002) (septiembre 22, 2003).

²⁰ Es importante clarificar que la deficiente intervención de los actores sociales no es sólo característica de las políticas regidas por el *soft law*, sino que tal deficiencia ha caracterizado también la actuación dentro de los ámbitos presididos por el *hard law* (Falkner *et al.* 2005: 255).

acuerdos y convenios colectivos es independiente del PNAE, por lo que los acuerdos no son una consecuencia directa de la EEE²¹. En concreto, estas personas consideraron los acuerdos y la EEE simplemente como procesos paralelos, habiendo utilizado en ocasiones el «mensaje de Europa» como una herramienta de presión al Gobierno (fundamentalmente cuando la EEE coincide con sus necesidades y sus objetivos), utilizada para conseguir de aquél la reforma de las políticas de empleo y el establecimiento de medidas dirigidas a solucionar ciertos problemas, tales como la temporalidad²². Por ejemplo, en diciembre del 2002, los interlocutores sociales firmaron un acuerdo interconfederal, que identificaba como su principal prioridad la creación de empleo. Además, los acuerdos de 2004 incluían los objetivos de la estrategia²³.

Otro tipo de actores.

Teniendo en cuenta la meta europea de promover activamente el modelo de gobernanza, el Gobierno español involucró a algunas organizaciones no gubernamentales en la creación del PNAE²⁴. Por ejemplo, la «Fundación ONCE» ha participado en el proceso, al presentar al INEM información acerca de la población minusválida. Asimismo, la Cruz Roja, la Secretaría Zinicali, y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se han involucrado en la elaboración de estos documentos. El entrevistado de FEMP expresó que el proceso de creación del PNAE no es eficiente en lo que a desarrollo del modelo de gobernanza se refiere, ya que aquél está basado en un modelo jerárquico (los gobiernos locales no están involucrados en el PNAE de forma directa), debiendo construirse «desde abajo», en el sentido de que las provincias y municipios deben jugar un papel protagónico en la creación y gestión del PNAE²⁵.

Con el fin de hacer énfasis en el modelo de gobernanza y en la dimensión local de la EEE, el Fondo Estructural Europeo (FEE) y la Comisión Europea han financiado programas pilotos a nivel local, como el *Proyecto Pléyade: Difusión e Implantación de la Estrategia Europea por el Empleo en el Ámbito Local*²⁶.

²¹ A partir del año 1997, los interlocutores sociales en España han firmado varios acuerdos, tales como el «Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo», el «Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva», y acuerdos sobre la formación continua.

²² Ver, Spanish Newswire Services (agosto 3, 2004).

²³ Ver, Spanish Newswire Services (julio 6, 2004).

²⁴ Por ejemplo, ver «Commission of the European Communities» (2001). Para una discusión del término «gobernanza» ver Rhodes (1996), KOHLER-KOCH y EISING (1999), PIERRE y PETERS (2000) y ARMSTRONG (2002).

²⁵ Los miembros de FEMP participan de forma similar a los interlocutores sociales. A ellos les llega una copia del borrador final del PNAE; luego pueden ofrecer sugerencias al INEM acerca del rol y la importancia de las organizaciones de niveles administrativos distintos al estatal en la formulación y gestión de las políticas de empleo.

²⁶ En España, el FEE ha financiado varios proyectos para la promoción y creación de estrategias locales de empleo. Al amparo del artículo número 6, el Fondo ha financiado proyectos en Asturias, Cádiz, Cuenca, Cantabria, Granada, Extremadura, Navarra, Huelva, Cataluña, Castilla y León, y Pontevedra.

Este proyecto, organizado por la FEMP, proporcionó recursos financieros a las entidades locales para evaluar y manejar sus políticas de mercado de trabajo. Inspirado en la idea de *partnership* (la participación de diferentes tipos de entidades y organizaciones en la creación de empleo), este proyecto pretendía fomentar la creación de estrategias locales de empleo basadas en la concertación territorial, social, y administrativa. Uno de los elementos más importantes de este proyecto era la creación de los *Planes Locales de Acción para el Empleo*, inspirados en los pilares, los indicadores, las recomendaciones, y las guías de empleo de la EEE²⁷.

Una vez analizado el proceso de creación de los PNAE en España y el tipo de actores involucrados en estos ámbitos, los próximos epígrafes se refieren a la influencia de la EEE en diferentes tipos de escenarios. En concreto, se examina a continuación cómo la estrategia europea ha influido en ciertos espacios y dinámicas entre diferentes instituciones y actores españoles.

4. UN NUEVO ESPACIO PARA LA NEGOCIACIÓN Y LA REFORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

«La EEE ha sido uno de los elementos clave para lograr la participación de todos los actores en la política de empleo» (Entrevista, España, 2003).

El proceso de creación del PNAE, descrito anteriormente, ha fomentado el establecimiento de nuevos foros para lograr más (y un nuevo enfoque de) comunicación y cooperación entre diferentes niveles gubernamentales y actores sociales. Con el fin de cumplir con los requisitos de la EEE (por ejemplo, la recopilación de información), desde el año 1997, los Ministerios nacionales crearon nuevos escenarios, iniciativas a partir de las que un sinnúmero de organizaciones y actores lograron trabajar juntos en temas y proyectos en los que normalmente no existían mayores conexiones. Por ejemplo, en 1997 con el objetivo de redefinir las tareas de los Ministerios nacionales en materia de políticas de empleo, el Ministerio de Trabajo creó una comisión interministerial de naturaleza no oficial. Al hablar sobre esta comisión, un entrevistado mencionó que a partir de la creación de la EEE, el Ministerio de Trabajo no es la única institución que tiene contacto directo con asuntos relacionados con la política de empleo, puesto que ésta ha devenido directamente relevante para una multitud de actores y organizaciones. Como dijo un entrevistado,

Nosotros hemos seguido una metodología de funcionamiento a través de una especie de comisión interministerial que se reunía cada año al principio del proceso para repartir las tareas entre los distintos ministerios concernidos. Porque no sólo era el Ministerio del Trabajo era el:

²⁷ Además, para desarrollar la oferta en el mercado de trabajo, a partir de 1998 las CC AA han creado sus «Pactos Regionales para el Empleo» (Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia, y Castilla La-Mancha). La mayoría de estos planes se concentraron en la creación de empleo y el desarrollo de políticas activas de empleo por los gobiernos de las CC AA y sus municipios.

Ministerio de Economía, el Antiguo Ministerio de Industria, el Ministerio de Educación (también muy importante), el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Hacienda (aspectos puramente fiscales del mercado de trabajo).

A partir del Tratado de Ámsterdam la política de empleo se puso en el centro de las políticas europeas y eso de alguna forma ha llevado a que departamentos ministeriales que antes no tenían ninguna preocupación porque su actuación a cara de la sociedad tuviera una repercusión en el empleo, esto ha conseguido que sí lo tenga. Porque ahora casi la totalidad de las políticas del ámbito público se miden sus consecuencias o tienen en cuenta las consecuencias que el desarrollo de estas políticas tiene sobre el empleo. No hay que olvidar que el empleo, o el desempleo (como se quiera ver) en España es algo muy importante que está en la mente de todos ya que afecta a mucha gente, aunque se ha reducido el desempleo significativamente. Y sobre todo, y más importante a mi juicio, tenemos unas tasas de empleo y de actividad muy bajas comparadas con el resto de Europa. Y eso ha servido para concienciar a todos los organismos, no sólo en la esfera pública sino privada, que su actuación repercuten en el mercado de trabajo (Entrevista, España, 2003).

Esta interpretación del efecto de la EEE en España ilustra cómo la inclusión de las políticas de empleo en la agenda supranacional ha impulsado una reorganización de las estructuras y procesos en los Ministerios nacionales. Primero, los procedimientos que acompañan la EEE han (re)definido la noción «empleo», partiendo de que se trata de un asunto que no se limita al problema de desempleo, sino que incluye, por ejemplo, el problema de incorporación al trabajo de las mujeres y los inmigrantes. De esta manera, asuntos y políticas que normalmente no tenían mayores conexiones con el problema de desempleo, tales como el problema de la desigualdad de género, el aprendizaje y la formación continua, y la inclusión e incorporación de ciertos grupos, han empezado a considerarse factores de importancia que forman parte de un gran problema social y económico. Segundo, una vez enmarcada por la UE la cuestión del «empleo» como algo multidimensional, la división preponderante de poderes y responsabilidades entre los Ministerios ha sido objeto de reconsideración en España. Por lo tanto, como menciona el entrevistado, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ya no es la única organización a la cual conciernen las políticas de empleo, sino que a partir de 1997 otros ministerios han tenido que rendir cuentas acerca de cómo sus políticas públicas (o la ausencia de las mismas) han afectado a la cantidad de puestos de trabajo disponibles y la calidad del mercado laboral. Estas cuestiones son especialmente relevantes si tenemos en cuenta la idea promovida por la UE, de que para aumentar los niveles de empleo, las políticas de empleo deben combinar las políticas sociales con las económicas y las fiscales.

Entre los entrevistados reside la idea de que la EEE ha añadido coherencia, estructura, y claridad al proceso de (re)formulación de políticas públicas de

empleo, ya que a partir de 1997 se han creado ámbitos especializados para el debate concerniente a aquéllas. Asimismo, las diferentes organizaciones usan el «mismo tipo de lenguaje», debido a que existe: 1) un punto de referencia, y 2) más y mejor información acerca de cuál es la posición de otros actores. Como dijo un entrevistado, «el proceso de crear los PNAEs nos ha dado la oportunidad de ver las acciones tomadas por otros Ministerios y otras organizaciones... pueden ser las CC AA o los gobiernos locales, y podemos ver las coherencias e incoherencias de los diferentes tipos de acciones, o, si existen puntos en común entre éstas [...] luego el Gobierno es capaz de conciliar y añadir coherencia a estas políticas» (Entrevista, 2003, España). De esta manera, un grupo de actores nacionales ha considerado el PNAE como un plan estratégico nacional que determina y organiza los objetivos y los presupuestos nacionales (y no como un simple documento dirigido a la UE)²⁸.

Con la creación de una conexión explícita entre diferentes organizaciones y con la expansión de la cantidad (y la naturaleza) de posibles soluciones al problema del desempleo, las mismas se han visto forzadas a (re)definir el problema de la baja tasa de empleo y a considerar las políticas de empleo como una materia más amplia, con múltiples conexiones con otras áreas de la política pública, tales como la educación, la agricultura, y las finanzas. De la misma manera, estos actores han podido «aprender» de cómo otros actores nacionales y otros estados miembros han abordado el problema de la tasa baja de empleo, en la medida en que con la EEE hay una gran cantidad de ideas y experiencias asequibles acerca de las políticas de empleo y la situación de los estados miembros.

A nivel práctico, el aumento en la comunicación entre diferentes actores también ha servido como un instrumento para «poner la casa en orden». Principalmente, el proceso de creación de los PNAEs ha ayudado a los diferentes niveles de gobierno a detectar duplicaciones en las políticas públicas existentes, reduciendo así un gran problema existente en España (BÓRZEL 2002). A su vez, la mayor interacción entre diferentes organizaciones y niveles de gobierno ha reducido la posibilidad de que se desarrollen políticas públicas no compatibles. De esta forma, los recursos del Estado pueden utilizarse de manera eficiente. Por ejemplo, en el proceso de creación del PNAE, los estados miembros deben reunir información acerca del porcentaje del presupuesto que está destinado a las políticas activas de empleo; de esta manera, en España el nivel central ha obtenido información sobre los programas creados por las CC AA. Este ejercicio práctico ha permitido que el Gobierno central reconozca que en muchas ocasiones ambos niveles de gobierno (estatal y CC AA) gastaron una gran cantidad de dinero en los mismos programas y clientes. O sea, el proceso de creación de los PNAEs le

²⁸ Por ejemplo, varios periódicos españoles han recogido la aprobación de los PNAE; ver Spanish Newswire Services (abril 13, 2000), el País (abril 27, 2001), Spanish Newswire Services (abril 26, 2002), El Mundo (septiembre 200, 2003), La Razón (2003), El Mundo (octubre 9, 2004).

dio la oportunidad al Gobierno central de reconocer la existencia de un gran problema de coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en materias de empleo.

En este epígrafe se ha analizado la influencia de la EEE en los escenarios y los procesos de creación de la política pública en España. Los siguientes epígrafes amplían este análisis, prestando especial atención a la trascendental influencia de esta normativa europea en las diversas normas y convenios colectivos españoles.

5. LA «INTERNALIZACIÓN» DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO A NIVEL NACIONAL

«La EEE afecta la política pública de este país y de todos, pero como creo, cada vez hacemos menos las leyes y las hace Bruselas o las hacemos todos conjuntamente en Bruselas; por lo cual, la estrategia ha informado las políticas españolas y se han modificado muchas políticas españolas que apoyan a los desempleados» (Entrevista, España, 2003).

Quienes estudian ámbitos regulados por organizaciones internacionales o supranacionales deben lidiar con múltiples preguntas referentes a la forma en que se pueda captar, medir, y/o interpretar la implantación de normativas no vinculantes. Dado que es complejo establecer con certeza si la normativa de naturaleza no vinculante produce cambios legales en los países miembros, usar los términos *transposición* y/o *ratificación* nos llevaría a malinterpretar la (in)efectividad de estos instrumentos regulativos. Por esta razón, para captar estos ámbitos, este artículo utiliza la noción de «internalización» (Koh 1997)²⁹. Si los dirigentes de un país o quienes ostenten competencia para ello incorporan una norma internacional y la adoptan como parte de sus políticas (internalización política) y/o acciones ejecutivas, legales, o interpretaciones judiciales (internalización legal), entonces podemos inferir que se ha internalizado la norma (a nivel político y/o legal) (Koh 1997). Este artículo usa este marco teórico para describir e interpretar la influencia de la EEE en España.

La «presión suave» de la UE ha tenido consecuencias importantes en las políticas de empleo, especialmente en las políticas activas. En diversas normas reglamentarias y convenios colectivos el Gobierno de Aznar y los interlocutores sociales se refirieron a la EEE como uno de los factores que motivaba una serie de reformas en el Estado Benefactor español. Aunque no todas estas nuevas iniciativas estaban directamente ligadas a la estrategia europea, los datos recopilados demuestran que aquella reforzó y legitimó una serie de cambios, y que además promovió la gestión de nuevas normativas en materias de empleo. Por lo tanto, la influencia de la presión de Europa no estuvo limitada a situaciones en donde no existían políticas públicas que siguieran la línea europea, sino que esta sutil presión consiguió hábil-

²⁹ Ver, LÓPEZ-SANTANA (2006a).

mente fortalecer políticas públicas nacionales ya existentes, haciendo de esta forma hincapié en la efectiva gestión de las mismas. En estos escenarios, la EEE además fortaleció la agenda del Gobierno, ya que, como se explicará mas adelante, aquél utilizó de manera estratégica el mensaje europeo para desarrollar y gestionar sus políticas preferidas, aun cuando algunas de estas políticas eran poco populares. La tabla 2 presenta las iniciativas españolas que están (directamente e indirectamente) ligadas a la EEE.

Tabla 2. Iniciativas legales en España.

Año	Área	Norma/Acuerdo	Información
1998	Creación de empleo y políticas activas de empleo	Pactos Regionales/ Territoriales de Empleo	Estos acuerdos fueron firmados antes de la creación de la EEE. Sin embargo, siguen los principios de la estrategia, considerándose que ésta jugó un papel fundamental en la configuración de las políticas de empleo regionales ³⁰
1998-2002	Formación continua y políticas activas de empleo	El Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional (1998-2002) y Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, que creó el Instituto Nacional para las Cualificaciones	Están inspirados en las ideas propuestas por la EEE de complementar la formación profesional con las políticas activas de empleo.
1999	Incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo	Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras	Esta ley transpuso las Directivas del Consejo (92/85/CEE, del 19 de octubre y 96/34/CE, del Consejo, de 3 de junio) a la legislación española. Sin embargo, los

³⁰ Para más información, ver ARAGÓN MEDINA y ROCHA SÁNCHEZ (2003).

LA «INTERNALIZACIÓN» DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO...

Año	Área	Norma/Acuerdo	Información
			entrevistados consideraron que la EEE reforzó la creación de estas directivas europeas (<i>hard law</i>).
2000	Formación y políticas activas de empleo	Tercer Acuerdo Nacional de Formación Continua	El preámbulo de este convenio colectivo se refiere a la EEE. Este acuerdo dio paso a la creación de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.
2002	Políticas activas de empleo y transferencia de las mismas al nivel autonómico	Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad	Esta ley se refiere directamente a la EEE. Basada en los pilares y orientaciones de la estrategia.
2002	Formación continua y políticas activas de empleo	Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional	Esta ley hace énfasis en las políticas europeas e instrumentos de coordinación en materias de empleo.
2002	Todos los pilares de la EEE, haciendo hincapié en la transferencia de políticas activas a las CC AA	Ley 45/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (modificó el Real Decreto-ley 5/2002)	El preámbulo de la ley se refiere a la estrategia europea.
2003	Modernización de los Servicios Públicos de Empleo	Ley 56/2003, del 16 de diciembre, de Empleo	Sigue las ideas promovidas por la EEE (transferencia de las políticas

Año	Área	Norma/Acuerdo	Información
			activas a las CC AAs) y modernización de los servicios públicos de empleo. Consolida la idea de que las políticas activas son prioritarias ³¹
2005	Políticas activas de empleo	Real Decreto 1413/2005, de 25 de noviembre (modificó la Ley 45/2002)	El preámbulo alude directamente a la EEE.

De los cambios presentados en la tabla 2 uno de los más revolucionarios fue la «reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad» (Real Decreto 5/2002) que adoptó «medidas urgentes» para reformar los sistemas de protección de desempleo y para modernizar los servicios públicos de empleo. Uno de los objetivos principales de la modificación era compeler a los desempleados a buscar activamente un empleo en un corto período de tiempo. La reforma fue extremadamente impopular entre el electorado y los interlocutores sociales, debido a que incorporaba medidas severas con el fin de reducir los niveles de dependencia en los sistemas públicos. Tras un largo período de negociación con UGT y CC OO, en mayo de 2002, el Gobierno de José María Aznar aprobó unilateralmente la nueva ley. Para legitimar tal cambio, el Gobierno se aprovechó de su «sutil obligación» con la UE, específicamente de la idea promovida por la EEE de que para obtener un equilibrio entre la «flexibilidad» y la «estabilidad», los actores sociales y los gobiernos deben crear instituciones y políticas públicas que logren extender la vida laboral de los trabajadores. En estos términos, la Ley hace alusión a las orientaciones de empleo y a las conclusiones de la conferencia del Consejo Europeo en Barcelona. Sin embargo, esta reforma no duró mucho tiempo ya que la Ley fue modificada en octubre del 2002 (Ley 45/2002) debido a su alto nivel de volatilidad.

Este incidente, más conocido como «el decretazo», ilustra cómo dos aspectos de la EEE –su naturaleza supranacional y no vinculante– pueden ser

³¹ En octubre del 2003, tras una reunión con varias organizaciones españolas para analizar su PNAE, la comisaria europea de Empleo y Asuntos Sociales, Anna Diamantopoulou, recomendó que se invirtiera más en recursos humanos, formación profesional, infraestructuras y políticas con el objetivo de impulsar la creación de puestos de trabajo y facilitar el acceso al mercado laboral. Transcurridos varios meses, el Gobierno introdujo la reforma de empleo. Como consecuencia de esta reforma, se aprobó un gasto de 2.131 millones de euros para políticas activas. Ver, *El Mundo* (octubre 7, 2003) y *Spanish News-wire Services* (marzo 16, 2004).

utilizados por los actores nacionales para introducir reformas poco populares. Los entrevistados españoles comentaron que el Gobierno decidió aprobar unilateralmente esta reforma porque: 1) no quería quedar mal ante Europa, y 2) prefería políticas de naturaleza neo-liberal. De esta manera, estos sucesos reflejan que los procesos regidos por el *soft law* pueden utilizarse de manera estratégica por los políticos para desarrollar, sostener, y/o imponer la agenda de su partido. Sin embargo, tras un período de intranquilidad, el Gobierno español no pudo mantener esta reforma, puesto que era muy arriesgada, y también en parte porque no tenía ningún tipo de obligación concreta con Europa. Por lo tanto, cuando nos referimos a la *durabilidad y estabilidad* de las reformas nacionales inducidas por normativas de carácter no vinculante, estos eventos sugieren que las reformas introducidas bajo estos regímenes son más inestables y reversibles, dado que no hay castigos para quienes no cumplan con aquéllas. Por ende, en estos ámbitos los políticos prefieren modificar aquellas reformas que son impopulares y/o costosas.

Como se mencionó en el anterior epígrafe, en España el mensaje europeo ha tenido importantes consecuencias en las preferencias y el comportamiento de los políticos y actores, especialmente en aquellos a quienes compete la formulación y creación de políticas activas de empleo, ya que cada vez son más conscientes de que para alcanzar altos niveles de competitividad y seguir las tendencias europeas es necesario modificar instituciones y políticas públicas difíciles de transformar. Como dijo un funcionario público, «uno de los grandes argumentos del Gobierno era que las guías de la EEE mencionaban que ciertos cambios eran necesarios. Y esto, por supuesto, significa un gran impulso. Y esto (re)informa las acciones tomadas por el Gobierno ante los ojos del público y los sindicatos» (Entrevista, España, 2003).

Así, la EEE ha forzado a un sinnúmero de actores a (re)pensar el equilibrio existente entre el tipo de políticas de empleo (activas frente a pasivas), y a (re)emprender la actividad de gestión de las mismas. Por ejemplo, al preguntarle a un funcionario cuál ha sido la mayor influencia de la EEE en España, comentó, «El que se gaste más dinero en políticas de empleo activas. El que año a año se vaya cambiando la relación entre políticas activas y pasivas y tratando de forzar más las activas. O que incluso las pasivas tuvieran un mayor componente de obligación y de actividad pues se ha visto año a año en los presupuestos; en cambios normativos, y en la que se sitúa la EEE... ha tenido su efecto» (Entrevista, España, 2003). Por ejemplo, España ha sido uno de los países de la UE que ha aumentado considerablemente la cantidad de dinero destinada a las políticas activas (de 1997 a 2001, el INEM aumentó el presupuesto destinado a las políticas activas un 83% –de 19,9% en 1997 a 36,4% en 2002–)³². Debemos notar que cuando comenta el impacto de la EEE, el entrevistado no sólo se refiere a cambios tangibles,

³² Para un análisis detallado del cambio de presupuestos en 15 países de la UE, ver LÓPEZ-SANTANA (2006b).

sino que también hace hincapié en los cambios normativos y en los principios de la política de empleo.

Otro caso que ilustra la influencia de la EEE en los procesos de creación de política de empleo es la incorporación en los convenios colectivos de las cuestiones relativas a la inclusión de la mujer al trabajo y la conciliación de la vida familiar y laboral³³. Varios entrevistados afiliados a los sindicatos expresaron que la igualdad de género en el centro de trabajo devino un tema trascendental en la agenda española, en parte por la gran influencia de la EEE en aquélla. Antes de la EEE, señalaron los entrevistados, no existía un consenso ni un compromiso en cuanto al carácter urgente que este problema revestía, pero con el proceso de creación y discusión de los PNAE y los objetivos de la EEE, los interlocutores sociales, por ejemplo, incluyeron este asunto en los «Acuerdos para la Negociación Colectiva» (2002 y 2003). Al hablar sobre este tema, un entrevistado dijo,

La cuestión de la igualdad de sexos, entre hombres y mujeres se ha podido incluir, por ejemplo, en el acuerdo de negociación colectiva que hemos firmado en este año y el año anterior, gracias a la EEE. [...] Y claro eso ha sensibilizado a la población general y ha posibilitado que se traten muchos temas que antes la patronal o el Gobierno no estaba interesado en tratar (Entrevista, España, 2003).

A su vez, el tema se instaló en la agenda del Gobierno; por ejemplo, muchos de los entrevistados aclararon que la EEE jugó un papel importante en la (re)formulación de las agendas nacionales, ya que la creación de políticas públicas dirigidas a las mujeres, jóvenes, y a personas de edad avanzada se convirtió en una prioridad³⁴. Sin embargo, la implantación de los principios promovidos por la EEE ha sido bastante difícil, especialmente la noción de «prevención». La siguiente cita ilustra este problema,

Le podría decir que España no ha podido conseguir las metas de la EEE en el enfoque preventivo porque tenemos mucho paro y hemos cumplido muy poco. Es decir, dar una acción preventiva a todos los desempleados antes de que cumplan el sexto mes o el duodécimo mes, aparentemente, parece muy sencillo, teniendo fondos suficientes, e incluso no teniendo mucho desempleo. Pero el problema es mucho más profundo de lo que los políticos consideran cuando lo ponen encima de la mesa. Porque supone cambiar todos los mecanismos de gestión

³³ Por ejemplo, en 2005 el Gobierno aprobó 53 medidas para avanzar en la plena igualdad de la mujer. En ese año el 60% de las iniciativas del PNAE se orientaron a las mujeres. Ver, Spanish Newswire Services (marzo 4, 2005) y Cinco Días (marzo 5, 2005).

³⁴ GUILLÉN Y ÁLVAREZ (2004: 298) llegaron a la misma conclusión que la autora de este artículo, ya que señalan, «the incorporation of the EU discourse on the fight against poverty and social exclusion, gender equality, conciliation of family and working life, and active employment policies into the national (and the sub-national in the case of Spain) discourse, preferences and aspirations have been of utmost importance». Además, estos autores comentan que el *soft law* ha influenciado más el Estado Benefactor y la política social español que el *hard law*.

de los Servicios de Empleo [...] Y eso lleva mucho tiempo (Entrevista, España, 2003).

Aún así, según los entrevistados, los principios promovidos por la EEE se han vuelto paradigmáticos, puesto que en cierta manera han guiado la (re)organización de los sistemas públicos de desempleo, las políticas y prácticas de empleo, además de que han cambiado el centro de atención en lo que a población necesitada de urgente intervención se refiere (los desempleados durante poco tiempo frente a aquellos que han estado desempleados durante un largo período de tiempo). De esta manera, la EEE ha servido como herramienta para (re)formular activamente las agendas del Gobierno y de otros actores, y para darle prioridad a ciertos asuntos/problemas (LÓPEZ-SANTANA 2006a). Por ejemplo, al referirse a la formación continua, y el nuevo sistema de cualificaciones, los entrevistados entendían que estas políticas deben considerarse prioritarias, habida cuenta de su importante valor «preventivo» (al ayudar a la población activa e inactiva a certificar sus destrezas y conocimientos).

Es importante clarificar que no todos los cambios fueron una consecuencia directa de la EEE ya que, por ejemplo, las políticas activas no eran una novedad en España; por el contrario, habían estado presentes durante más de una década, adquiriendo un mayor nivel de concreción a partir de la entrada de este país en la UE (CRUZ CASTRO 2000: 243; TOBES PORTILLO 2002). Además, otros procesos europeos no vinculantes y los recursos del FEE han jugado un papel importante en los cambios (Pérez 2004)³⁵. Por lo tanto, en este artículo no se trata de argumentar que la EEE introdujo este tipo de políticas de empleo en España, sino que ha tenido una gran influencia para que estas políticas de empleo se conviertan en una prioridad (o se consoliden) en las agendas políticas. De esta manera, el mensaje «suave» europeo ha llevado a los políticos y demás actores a (re)considerar estos problemas como materias urgentes, y a fortalecer las normas e instituciones que ya seguían los principios de las guías de la EEE.

Por tanto, con base en estos acontecimientos y en los datos presentados en epígrafes anteriores, concluyo que la EEE ha sido «internalizada» en España a nivel político y legal, dado que sus principios han sido incorporados en una serie de leyes y convenios colectivos a nivel nacional y en el proceso de creación de políticas públicas [especialmente cuando se están: 1) definiendo los problemas, 2) (re)formulando las políticas públicas, y 3) estableciendo la agenda]³⁶. Además, al introducir una serie de reformas, los políticos han utilizado la EEE y los PNAEs para contextualizar los cambios. Sin embargo, llegados a este punto debemos preguntarnos si estas normativas europeas han sido incorporadas más allá del nivel central. Los próximos

³⁵ Por ejemplo, otros procesos no vinculantes han jugado un papel importante en el modelo social europeo. Por ejemplo, ver MARTIN Y ROSS (2004).

³⁶ Para un análisis de cómo este proceso ocurre en los países miembros, ver LÓPEZ-SANTANA (2006a).

epígrafes analizan este asunto al discutir la internalización de la estrategia en la Comunidad de Madrid y en uno de sus municipios.

6. LOS NIVELES SUBNACIONALES Y EL ROL DEL FONDO ESTRUCTURAL EUROPEO

Para una mejor comprensión del impacto y la eficacia de las normativas supranacionales, en países descentralizados es importante prestar atención a los niveles administrativos distintos al central. El presente epígrafe se refiere a esta cuestión.

El nivel autonómico: el caso de la Comunidad de Madrid.

Al discutir el proceso de implantación de la estrategia, debemos considerar los escenarios creados por la EEE en el INEM, en donde las CC AA han podido comunicarse, negociar, y cooperar con el nivel estatal en materias de empleo. Muchos de los entrevistados señalaron que la creación de estos espacios les ha dado la oportunidad a las CC AA y al nivel estatal de conseguir una más y mejor comunicación. En estos momentos, el hecho de que haya más comunicación entre ambos niveles de gobierno es de gran importancia, al haber coincidido EEE con la transferencia de competencias en materias de políticas activas de empleo a las CC AA.

Desde el punto de vista del INEM, la EEE ha favorecido el proceso de descentralización, puesto que la normativa europea ha servido como punto de referencia a la hora de señalar las principales políticas y metas. Como explicó un entrevistado, «la EEE fue un instrumento importante para que todas las CC AA y el Estado dijéramos: “de acuerdo, sí a las transferencias de políticas activas, pero manteniendo una unidad con una política y una estrategia común” (Entrevista, España, 2003). De la misma manera, otro entrevistado señaló, “la EEE nos ha influido en trabajar directamente con las CC AA. Ha coincidido con la transferencia de la gestión a las CC AA. Y la asistencia de la estrategia ha sido una cosa importante para mantener intercambios de información de manera más regular sobre lo que las CC AA hacen con los fondos del INEM y con otros fondos que proceden de otras fuentes” (Entrevista, España, 2003). De esta manera, desde el punto de vista de la administración central, el ejercicio de creación de los PNAEs aparece en el proceso de descentralización como una herramienta para el mantenimiento del sentido de unidad y cohesión, a fin de establecer y coordinar lo que es (o debe ser) “La política de empleo española”».

Desde la perspectiva de la Comunidad de Madrid, la EEE ha funcionado como instrumento tanto de demanda como de legitimación del proceso de transferencia y del rol de las CC AA como administradoras y gestoras de la política activa de empleo. Para estos entrevistados, a partir de la conferencia del Consejo Europeo en Barcelona, ha cobrado importancia una nueva línea de actuación, que subraya la idea que se le debe otorgar más poder a los niveles de gobierno que están más cercanos al electorado. En este contexto, y entre otras razones, los entrevistados apoyaron el proceso de crea-

ción de los PNAE, en la medida en que les ofrece la oportunidad de coordinar con el nivel central la transferencia de las políticas activas de empleo.

Sin embargo, otros entrevistados en la Comunidad de Madrid señalaron que la EEE no es *el* factor determinante en el proceso de transferencia, ya que el Gobierno estatal sólo ha consultado al nivel autonómico en materia de gestión de la EEE. En concreto, los entrevistados comentaron que el nivel estatal ha controlado el proceso de la EEE, reclamando a su vez las CC AA, a través del FEE, el desarrollo de su respectivo papel en materias de empleo. Por lo tanto, estos agentes autonómicos no consideraron que la EEE haya afectado la posición legal ni constitucional de las CC AA, fundamentalmente porque: 1) el nivel central es el principal responsable de la formulación y creación de la línea general de las políticas públicas, 2) el nivel central determina los grupos que se benefician de ciertas políticas, y 3) el papel principal de las CC AA es administrar y gestionar estas políticas.

Llegados a este punto en el análisis, es importante subrayar el papel crucial que ha jugado el FEE en la implantación de la EEE. En concreto, en España no podemos captar la dimensión autonómica de la política de empleo sin prestar la debida atención al FEE, habida cuenta de que esta organización europea financia la mayoría de las políticas de empleo en aquel nivel. Desde la integración de España en la UE, ha sido patente el protagonismo del FEE en la política de empleo española y en el proceso de descentralización, en la medida en que las CC AA pueden crear y someter sus propias propuestas a la UE sin tener que incorporarse al nivel estatal. De esta manera, en España (al igual que en otros estados miembros), a partir de 1997 una gran parte de los programas de nivel autonómico no son consecuencia directa del *soft law*, sino de los recursos financieros proporcionados por el FEE. No obstante, muchos de los entrevistados reconocieron que los principios de la EEE (lo que ellos consideraron el «programa nacional») discurren de forma paralela a los principios y metas de el FEE (lo que ellos consideraron el «programa subnacional»).

Aunque a través del tiempo los objetivos de la EEE y el FEE han sido muy similares, en el momento en que se realizaron las entrevistas no existían mayores conexiones entre ambas iniciativas europeas³⁷. Sin embargo, en los últimos años el FEE ha hecho explícito (concretamente en el programa financiero 2007-2013) el objetivo de combinar activamente la implantación de la EEE con la adquisición de recursos y fondos europeos³⁸. De esta ma-

³⁷ Por esta razón, al entrevistar a los agentes en la Comunidad de Madrid, éstos no conectaron la EEE (y los PNAEs) con el ESF (y sus programas operativos). En concreto, comentaron que la EEE es una competencia estatal, y que a las CC AA concernían más los recursos del FEE. Para más información, ver «Marco Comunitario de Apoyo, España, Objetivo Número 3. Apoyar la Adaptación y Modernización de Educación, Formación y Empleo: Balance a Mitad del Período 2000-2006 y Perspectivas de Futuro (noviembre 2003).

³⁸ De hecho, España junto a Italia han promovido esta conexión. Para más información, ver El País (marzo 23, 2005).

nera, si visualizamos al FEE como la rama financiera de la EEE, entonces podemos concluir que la EEE fortalece las metas y objetivos relativos a la consagración de la autonomía de las CC AA a estos efectos, especialmente a partir de 2007.

Al igual que en otros casos estudiados, el caso de España ilustra que la probabilidad de que los niveles subnacionales estén involucrados en procesos no vinculantes aumenta cuando éstos aparecen acompañados de «unos cuantos euros» suministrados por la UE. Este análisis es importante ya que demuestra cómo en España los agentes del nivel autonómico no consideraron que la EEE les otorgara más poder en la (re)formulación de la políticas de empleo, sino que tal consecuencia tiene su origen en la «rama financiera de la EEE» –el FEE–. De esta forma, para entender la dimensión subnacional de la influencia de la EEE, es necesario analizar los incentivos económicos y financieros proporcionados por el FEE. Con apoyo en estas circunstancias, concluyo que el proceso de creación del PNAE en España no tiene la fuerza ni la estructura para que el nivel autonómico se sienta directamente involucrado con la EEE. En concreto, para que las CC AA sientan esa presión sutil de la normativa europea, es necesario el suministro «de unos cuantos euros» (incentivos económicos). Sin embargo, el proceso de consulta ha aumentado la cooperación entre el nivel estatal y autonómico, influyendo de esta manera en las relaciones intergubernamentales españolas.

*El nivel local: un municipio madrileño*³⁹.

A pesar de las conclusiones presentadas en el epígrafe anterior, los lectores no deben subestimar el potencial de la EEE, como muestra el análisis realizado por la autora del caso concreto de un municipio de Madrid, donde las guías y la normativa europea han ayudado a los funcionarios públicos a (re)estructurar las oficinas a cargo de la gestión de este tipo de políticas. Una persona entrevistada mencionó que la EEE había inspirado a los funcionarios encargados de las cuestiones relativas al empleo y a la formación a reformar ciertos programas para, por ejemplo, darle prioridad a grupos que tienden a ser excluidos, como lo son los inmigrantes y las mujeres. Asimismo, los funcionarios utilizaron los pilares de la EEE para guiar y (re)estructurar su programa anual de políticas públicas⁴⁰. Como dijo el entrevistado,

La EEE afecta las acciones que ponemos en marcha ya que nos permite poder (re)orientar nuestro proyecto en su línea. Cuando te encuentras con las directrices de la EEE, las ves y piensas «es justo lo que quiero yo hacer». Los informes te dan las pautas de buenas prácticas, te van asesorando, y te informan de lo que se está moviendo en todas partes.

³⁹ Es importante clarificar que este municipio no es un caso típico. Por ejemplo, su nivel de educación, los salarios de sus habitantes, y su presupuesto están por encima de la media española.

⁴⁰ Cada año, los municipios presentan a su Comunidad sus programas anuales, que describen las políticas y programas que deben ser creados a lo largo del año.

Pero sino tuvieras estos informes y estas acciones por escrito en documentos, pues sabrías que algo se está moviendo pero tu no sabrías analizarlo ni formalizarlo en acciones puntuales [...]. La estrategia local que hemos desarrollado nosotros va completamente en la línea de la EEE. Nos hemos documentado sobre sus pilares y en función de esos pilares hemos desarrollado y diseñado diferentes acciones (Entrevista, España, 2003).

Además, el municipio creó una serie de conferencias locales en las que se discutieron múltiples temas directamente relacionados con los pilares de la EEE (perspectivas de obtención de empleo, inclusión de las mujeres y los inmigrantes en el mercado de trabajo). En las reuniones participaron varias organizaciones de ámbito local, tales como los interlocutores sociales y un grupo que representa los intereses de los inmigrantes. De esta manera, la información y la estructura proporcionada por la EEE ha ayudado a los funcionarios de este municipio a enmarcar sus acciones y programas dentro de unos «parámetros certificados».

En resumen, el caso presentado ilustra cómo las ideas y marcos de acción procedentes de Europa han proporcionado a diferentes tipos de actores los instrumentos necesarios para poder evaluar, analizar, y reformar sus problemas sociales y sus políticas públicas. Esta información acerca de la política de empleo española y europea ha ayudado a los agentes españoles a (re)-considerar sus ideas y actividades con el fin de hacerlas más compatibles con las realidades, las necesidades, y los retos de la «sociedad del conocimiento».

7. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES PARA EL CASO ESPAÑOL

En este artículo se ha analizado la influencia de la EEE en diferentes tipos de actores y niveles de gobierno en España. Los datos presentados muestran que la EEE ha suministrado información, especialmente a los distintos actores a nivel estatal, para (re)pensar las agendas y políticas de empleo. Además, el proceso de creación de los PNAE ha favorecido la comunicación y la colaboración entre los actores de los distintos niveles administrativos.

Estos eventos han tenido una serie de repercusiones prácticas en las relaciones intergubernamentales españolas, ya que cuando nos referimos a la política de empleo y la transposición de normas europeas, el gobierno central hasta recientemente ha tendido a dominar estos escenarios. Dado que en España no hay mecanismos formales de coordinación para poder ejercer competencias compartidas (BÖRZEL 2002), el *soft law* sirve como una herramienta para solucionar las ineficiencias existentes en la política pública (por ejemplo, duplicaciones), y así mejorando la comunicación entre los distintos niveles de gobierno que son resultado de la división constitucional de competencias⁴¹. De esta manera, la implantación de la EEE funciona potencial-

⁴¹ BÖRZEL (2002) argumenta que las estrategias para resolver conflictos y las relaciones intergubernamentales en España son conflictivas (vs. consensuales) y basadas en negocia-

mente como, «*one of the overlooked policymaking elaborated mechanisms for resolving intergovernmental disputes in devolved systems*» (Keating y McEwen 2005)⁴².

Como se analizó anteriormente, en estos ámbitos el papel del FEE ha sido crucial, especialmente para las CC AA, ya que les ha proporcionado una serie de incentivos económicos con miras a la implantación de la EEE. De esta manera, si la UE está realmente interesada en renovar la EEE con el fin de potenciar su gestión, esta institución debe reforzar la idea según la que las ayudas suministradas a los niveles subnacionales deben estar directamente ligadas a las guías y las metas del proceso de Lisboa (ayudas condicionales).

Finalmente, el artículo concluye que la EEE ha sido «internalizada» en España debido a que estas normativas europeas han influido en cierta forma el contenido de las políticas sociales. Por consiguiente, los argumentos aquí desarrollados apoyan la idea de que la «Europeanización cognitiva» es un factor de gran relevancia a la hora de explicar el profundo proceso de cambio del Estado Benefactor español. De esta manera, quienes estudian la transformación de esta institución deben considerar que las normas procedentes de la UE tienen capacidad para iniciar y fomentar un proceso de cambio en las políticas e instituciones sociales de los países miembros. Así, muchas reformas sociales en estos países no están directamente ligadas a eventos (o procesos) nacionales y/o normativas vinculantes europeas, sino a la «internalización» de normas europeas.

REFERENCIAS.

ABBOTT, KENNETH W., y SNIDAL, DUNCAN. 2000. «Hard and Soft Law International Governance». *International Organization* 54 (Verano): 421-456.

ADNETT Nick. 2001. «Modernizing the European Social Model: Developing the Guidelines». *Journal of Common Market Studies* 39 (junio): 353-64.

ALUJAS RUIZ, Joan Antoni. 2002. «Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España. 1985-2000». Disertación presentada en la Universidad de Barcelona, División de Ciencias Económicas y Empresariales.

ARAGÓN MEDINA, Jorge y ROCHA SÁNCHEZ, Fernando. 2003. «La Dimensión Territorial de las Políticas de Fomento del Empleo en España». Doc 3/2003, Fundación 1 de mayo (<http://www.1mayo.coo.es/publicaciones/doctrab/doc303.pdf>)

ciones bilaterales (vs. la cooperación multilateral). «*In Spain, mi clarificación* sharing competencies does not necessarily entail joint action of the two levels of government. Rather, the central state authorizes the CC AA to "share" its powers by developing and implementing its framework legislation (legislación básica). The central state legislates without the participation of the Autonomous Communities. The CC AA implements central-state decisions without the central government being able to intervene» (204).

⁴² Estos autores argumentan que este tipo de mecanismos han sido ignorados por muchos ya que la literatura se concentra principalmente en negociaciones dentro y/o entre los partidos políticos.

LA «INTERNALIZACIÓN» DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO...

ARMSTRONG, KENNETH A. 2002. «Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance». *European Law Journal* 8 (marzo): 102-32.

BORRÁS, Susana, y JACOBSSON, Kerstin. 2004. «The Open Coordination Method and New Governance Patterns in the EU». *Journal of European Public Policy* 11 (abril): 185-208.

BÖRZEL, Tanja A. 2002. *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

BROWN Weiss, Edith, y HAROLD K. Jacobson. 2000. *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*. Boston: MIT Press.

Commission of the European Communities. 2001. «European Governance: A White Paper». COM (2000) Bruselas, 25.07.2001.

Confederación Española de Organizaciones Empresariales.1999. «Valoración de UGT y CC OO de la Evaluación Realizada por el Gobierno del Plan Nacional de Acción para el Empleo 1998». Madrid (Mimeo).

–Diciembre 19, 2000. «III Acuerdo Nacional de Formación Continua». Madrid (Mimeo).

–Abril 10, 2002. «Observaciones Preliminares al Plan de Empleo del Año 2002». Madrid (Mimeo).

–2002. «Observaciones sobre los Temas Tratados en la Reunión Bilateral Celebrada el 10 de septiembre en Bruselas con Motivos del Informe Conjunto sobre el Empleo, 2002». Madrid (Mimeo).

Confederación Sindical de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores. abril 24, 2000. «Propuestas de UGT y CC OO al Plan de Acción para el Empleo». Madrid (Mimeo).

–Abril 28, 2000. «Valoración de UGT y CC OO al Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2000». Madrid (Mimeo).

–Abril 2002. «Valoración y Propuestas Sindicales al Plan Nacional de Acción para el Empleo». Madrid (Mimeo).

–Abril 11, 2002. «Observaciones de CC OO y UGT al texto del Borrador de PNAE 2002 correspondiente al 4 de abril». Madrid (Mimeo).

CRUZ CASTRO, Laura. 2000. «Gobiernos, Mercados de Trabajo y Formación Profesional en España y Gran Bretaña». Disertación presentada en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Madrid.

DE LA PORTE, Caroline. 2002. «Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas». *European Law Journal* 8 (1): 38-58.

DE LA PORTE, Caroline y NANZ, Patrizia. 2004. «The OMC – a deliberative-

MARIELY LÓPEZ-SANTANA

democratic mode of governance? The cases of employment and pensions». *Journal of European Public Policy* 11 (abril): 267-288.

DE LA PORTE, Caroline y POCHE, Phillipe. 2002. *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brussels: Peter Lang.

FALKNER, GERDA, TREIB, OLIVER, HARTLAPP, MIRIAM y LEIBER, SIMONE. 2005. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.

FEATHERSTONE, Kevin y RADAELLI, Claudio M. 2003. *The Politics of Europeanization Oxford: Oxford University Press*.

GOETSCHY, Janine. 2003. «The European Employment Strategy, Multi-Level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and Future». En *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, ed. Zeitlin y Trubek. Oxford: Oxford University Press.

GUILLÉN, Ana M. y ÁLVAREZ, Santiago. 2004. «The EU's impact on the Spanish welfare state: the role of cognitive Europeanization». *Journal of European Social Policy* 14 (3): 285-299.

HODSON, Dermot y MAHER, Imelda. 2001. «The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination». *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 719-746.

-2004. «Soft law and sanctions: economic policy coordination and reform of the Stability and Growth Pact». *Journal of European Public Policy* 11 (junio): 798-813.

JACOBSSON, KERSTIN y VIFELL, Åsa. 2005. «Soft governance, employment policy and committee deliberation». En *Making the European Polity. Reflexive integration in the EU*, ed. Oddvar. London: Routledge.

KEATING, Michael, and MCEWEN, Nicola. 2005. «Devolution and public policy in comparative perspective». *Regional and Federal Studies* 15 (diciembre): 413-421.

KOH, HAROLD H. 1997. «Why do nations obey international law?» *The Yale Law Journal* 106: 2599-2659.

KOHLER-KOCH, BEATE y EISING, REINER. 2000. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.

LÓPEZ-SANTANA, Mariely. 2006a. «Framing and Transmitting Change in Employment Policy: Domestic Implications of European Soft Law on Member States». *Journal of European Public Policy* 13 (junio): 481-499.

-2006b. «Soft Europeanization? The Differential Influence of European Soft Law on Employment Policies, Processes, and Institutional Configurations in EU Member States». Disertación presentada en la Universidad de Michigan, Departamento de Ciencias Políticas.

LUQUE, Emilio. 2000. «Entrepreneurship, governance and socioeconomic ci-

- tizenship: a perspective from the Spanish 1999 NAP». En *Contested Territory: Entrepreneurship in the European employment strategy*, ed. Foden y Magnusson. European Trade Union Institute: SALTSA.
- MARTIN, Andrew y ROSS, George. 2004. *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEYER, Christoph O. 2004. «The hard side of soft policy coordination in EMU: the impact of peer pressure on publicized opinion in the cases of Germany and Ireland». *Journal of European Public Policy* 11 (octubre): 814-831.
- MORENO, Luis y TRELLES, Carlos. 2005. «Decentralization and welfare reform in Andalusia». *Regional & Federal Studies* 15 (diciembre): 519-535.
- MÖRTH, Ulrika. 2004. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- PASQUIER, Romain. 2005. «“Cognitive Europeanization” and the Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Developments in French and Spanish Regions». *Regional and Federal Studies* 15 (septiembre): 295-310.
- PIERRE JON P. y PETERS, Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*. London, New York: Macmillan Press LTD.
- REGENT, Sabrina. 2003. «The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance». *European Law Journal* 9 (abril): 190-214.
- RHODES, Rod A. W. 1996. «The New Governance: Governing without Government». *Political Studies* 44: 652-667.
- SHELTON, Dinan. 2000. *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Oxford: Oxford University Press.
- SUBIRATS, Joan. 2005. «Social Exclusion and Devolution among Spanish Autonomous Communities». *Regional and Federal Studies* 15 (diciembre): 471-483.
- THEDVALL, Renita. 2006. *Eurocrats at Work: Negotiating Transparency in Postnational Employment Policy*. Almqvist & Wikseel International.
- TOBES PORTILLO, Paloma. 2002. «El Desarrollo de las Políticas Activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (36): 15-44.
- TRUBEK, David M., COTTRELL, Patrick, and NANCE, Mark. 2005. «“Soft Law”, “Hard Law”» and European Integration: Toward a Theory of Hybridity (<http://www.ideas.repec.org/n/nep-all/2006-04-22.html>).
- Unión General de Trabajadores. 1999. «Propuestas de UGT al “Plan Nacional de Acción para el Empleo 1999”». Madrid.
- 1999. «Valoración de UGT al Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España 1999». Madrid (Mimeo).
- 2001. «Propuestas de UGT al Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2001». Madrid (Mimeo).

MARIELY LÓPEZ-SANTANA

-2001. «Valoración de UGT al Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2001». Madrid (Mimeo).

ZEITLIN, Jonathan, y TRUBEK, David M. 2003. *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.

ZEITLIN, Jonathan. 2005. «Introduction: The Open Method of Coordination in Question». *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, eds. ZEITLIN, POCHE, y MAGNUS-SON. Brussels: PIE-Peter Lang.

PERIÓDICOS

Cinco Días. «El Gobierno premiará a las empresas que incorporen mujeres en el equipo directivo» (marzo 5, 2005).

El Mundo. «El Consejo de Ministros destina 29.000 millones para el Plan de Empleo 2003» (septiembre 20, 2003: pg. 34).

-«Bruselas pide mas inversión en empleo» (octubre 7, 2003, pg. 34).

-«El Ministerio de Trabajo confía en que el ritmo de creación de empleo se acentúe» (octubre 9, 2004, pg. 36).

El País. «El Plan de Empleo de 2002 destina 2,1 Billones a un millón de parados» (abril 27, 2001, pg. 67).

-«Los líderes vinculan las ayudas estatales y comunitarias al fomento de la innovación» (marzo 23, 2005, pg. 3).

La Razón, «El Gobierno Destina 29.142 millones a empleo, un 9,5% más que en 2002» (septiembre 20, 2003, pg. 49).

Spanish Newswire Services (Lexis-Nexis):

«Plan Empleo. Plan Nacional Empleo España 2000 beneficiará a 1.100.000 parados» (abril 13, 2000).

«Plan Empleo CC OO y UGT rechazan plan de empleo aprobado por Consejo Ministros» (abril 28, 2000).

«Empleo-Sindicatos UGT pide que Plan Nacional Empleo no sea una oportunidad perdida» (abril 24, 2001).

«Plan Empleo Méndez: Gobierno repita actitud desprecio hacia dialogo social» (abril 27, 2001).

«Consejo Ministros. Consejo aprobara Plan Empleo beneficiara más de un millón parados» (abril 26, 2002).

«Paro INEM; UGT aconseja Gobierno de prioridad empleo y no castigue parados» (mayo 6, 2002).

«Plan Empleo UGT: Plan de Empleo no reúne requisitos UE ni aportaciones sindicales» (septiembre 22, 2003).

LA «INTERNALIZACIÓN» DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO...

«Autonomías recibirán 2.131 millones para políticas activas empleo» (marzo 16, 2004).

«Dialogo Social; Una Comisión Seguimiento marcará ritmos y prioridades negociación» (julio 6, 2004).

«Paro INEM; UGT pide al Gobierno se fije como prioridad reducir temporalidad» (agosto 3, 2004).

«Consejo Ministros-Mujer; Medidas pretenden más mujeres dirección y jornada tiempo parcial» (marzo 4, 2005).