

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress»**

COM(2009) 340 final — 2009/0091 (COD)

(2009/C 318/16)

Ponente general: **Gabriele BISCHOFF**

El 17 de julio de 2009, de conformidad con el artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

*«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress»*

El 14 de julio de 2009, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

De conformidad con el artículo 20 de su Reglamento Interno, en su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009) el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Gabriele BISCHOFF y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 El CESE destaca la importancia del programa Progress para reforzar la Europa social, crear más y mejores puestos de trabajo, reducir la pobreza y lograr una mayor cohesión social. Junto con el Fondo Social Europeo (FSE), constituye uno de los principales elementos para apoyar la agenda de política social. Aparte de ello, una de las misiones fundamentales del Programa Progress es apoyar el desarrollo ulterior de la dimensión social.

1.2 El CESE acoge con agrado el hecho de que todas las fuerzas se centren en la superación de la crisis y de que en este contexto se examinen todas las líneas presupuestarias para ver cómo pueden contribuir a superar la crisis, en particular a asegurar el empleo y crear nuevos puestos de trabajo.

1.3 En particular los desempleados y grupos desfavorecidos necesitan ayuda y asesoramiento eficaces si desean ser independientes. Para ello existe, entre otros mecanismos, el Fondo Social Europeo (FSE). Por eso, el Comité recomienda detallar con más precisión los nexos entre el Fondo Social Europeo y el instrumento de microfinanciación Progress a fin de garantizar la existencia de ofertas de crédito y el acceso al mismo para grupos destinatarios específicos y de evitar duplicaciones.

1.4 Como señala en su Dictamen INT/494, el CESE apoya la idea de ofrecer microcréditos en condiciones favorables también a las pequeñas empresas de la economía social, con la condición de que contraten a desempleados o personas desfavorecidas. No obstante, es necesario definir con mayor precisión qué se entiende por personas desfavorecidas.

1.5 Sin embargo, el Comité abriga dudas acerca de si la reasignación de recursos y el consiguiente recorte de los mismos por un valor de 25 millones de euros anuales no repercutirá de manera importante en la eficiencia y el alcance del Programa Progress en el período 2010-2013, inclusive con respecto a su desarrollo ulterior y su orientación estratégica. Por ello pide a la Comisión que explique con mayor precisión estas repercusiones y que examine posibles alternativas. Asimismo deberían explicarse las posibles repercusiones en otras líneas presupuestarias y programas, en particular el FSE y las líneas presupuestarias autónomas, como por ejemplo las destinadas al diálogo social.

1.6 El Comité duda de que la reasignación de recursos presupuestarios no vaya a mermar la eficacia del Programa Progress en el ámbito de la política social y de empleo europea, por lo que pide a la Comisión que justifique por qué con los recursos reasignados se alcanzarán los objetivos de este programa mejor que con el modo de proceder previsto hasta ahora. Es necesario igualmente indicar cómo podrá garantizarse el desarrollo ulterior de la Europa social, en particular en relación con el desarrollo, la comunicación y la aplicación de una estrategia post-Lisboa después de 2010.

1.7 El Comité recomienda además que se exponga con más exactitud cómo puede lograrse una aplicación más efectiva del Programa Progress, así como una planificación más estratégica y medidas más selectivas, y en qué ámbitos y con qué medidas se puede recortar el gasto sin poner en peligro los objetivos y la orientación estratégica de este programa durante el resto de su período de vigencia.

2.1.8 Solicita igualmente información sobre los incentivos de mercado que deben crearse para que el sector bancario asuma realmente una de las tareas que le corresponde, a saber, la concesión de créditos.

## 2. Introducción y resumen de la propuesta de la Comisión

2.1 A raíz de su Comunicación titulada «Gestionar la recuperación europea»<sup>(1)</sup> y tras el intercambio de puntos de vistas en la «Cumbre sobre el empleo» celebrada el 7 de mayo de 2009, la Comisión presentó el 4 de junio de 2009, en su Comunicación titulada «Un compromiso compartido en favor del empleo»<sup>(2)</sup>, diversas medidas prioritarias, entre las que cabe destacar:

- Utilizar mejor las medidas de reducción del tiempo de trabajo;
- Prever y gestionar mejor las reestructuraciones;
- Reforzar la creación de empleo;
- Apoyar a los jóvenes.

2.1.1 Se recomendaba a los Estados miembros que «en colaboración con los interlocutores sociales y con el apoyo del FSE», ayudaran «a los desempleados y a los jóvenes a poner en marcha sus propias empresas sobre una base sostenible, por ejemplo proporcionando formación empresarial y capital inicial a las empresas»<sup>(3)</sup>.

2.1.2 Todas las líneas presupuestarias disponibles, en particular las del Fondo Social Europeo, deben reforzar su contribución a la superación de la crisis. Las ayudas financieras del FSE deben concentrarse, entre otras cosas, en la promoción del espíritu empresarial y la autonomía, por ejemplo para la creación de empresas o mediante la reducción del coste del crédito.

2.1.2.1 En su Comunicación, la Comisión propone igualmente crear un nuevo instrumento comunitario de microfinanciación para fomentar el empleo con el fin de brindar a los desempleados nuevas posibilidades y de facilitar la creación de empresas, en particular a los grupos desfavorecidos, entre ellos los jóvenes.

2.1.2.2 La Comunicación contempla igualmente el apoyo a los fundadores de microempresas mediante tutorías, formación, asesoramiento y desarrollo de las capacidades, además del apoyo del FSE en lo que respecta a los tipos de interés<sup>(4)</sup>.

2.2 Por último, la Comisión propuso el 2 de julio de 2009 un nuevo instrumento de microfinanciación para el empleo y la integración social – Progress<sup>(5)</sup>, que debería contribuir a que los

desempleados y los grupos desfavorecidos creen pequeñas empresas, y a desarrollar la economía social. A tal fin propone reasignar 100 millones de euros del actual presupuesto, recurriendo para ello al programa comunitario para el empleo y la solidaridad social – Progress.

2.3 El Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social – Progress – (2007-2013) es un instrumento de financiación con el que se pretenden alcanzar los objetivos de la UE en materia de empleo, política social e igualdad de oportunidades, incluido su desarrollo ulterior. El Programa Progress sirve igualmente para facilitar la aplicación concreta y la definición de la Agenda Social Europea. Su cometido es también reforzar las ayudas a los esfuerzos de los Estados miembros para crear más y mejores puestos de trabajo y construir una sociedad solidaria<sup>(6)</sup>.

2.3.1 Actualmente se financian con recursos del Programa Progress:

- Análisis y asesoramiento político;
- La supervisión de la aplicación de la legislación y las estrategias comunitarias;
- La promoción del intercambio de estrategias de distintos agentes;
- Plataformas de intercambio de experiencias entre Estados miembros.

2.3.2 De acuerdo con la lógica de su marco estratégico, Progress ofrece los siguientes **productos**<sup>(7)</sup>:

- Formación continua y aprendizaje de miembros de las profesiones jurídicas y agentes políticos;
- Informes precisos de seguimiento/evaluación sobre la aplicación y el impacto de las normas y políticas de la UE;
- Determinación y difusión de buenas prácticas;
- Actividades de información y comunicación y establecimiento de redes entre los interesados y los acontecimientos;
- Herramientas estadísticas, métodos e indicadores apropiados;
- Asesoramiento, investigación y análisis político apropiado;
- Apoyo a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las redes.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 114 de 4.3.2009.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 257, de 3.6.2009.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 257, p. 7.

<sup>(4)</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>(5)</sup> COM(2009) 333 y COM(2009) 340.

<sup>(6)</sup> Véase Comisión Europea, «Asegurarse de que Progress logra resultados – Marco estratégico para la aplicación de Progress, el programa de la UE para el empleo y la solidaridad social (2007-2013)», p. 5.

<sup>(7)</sup> *Ibid.*, p. 9.

2.3.3 Con la creación del Programa Progress se reemplazaron varios programas comunitarios anteriores con el objetivo de lograr sinergias y una mayor transparencia y coherencia por medio de su fusión.

2.4 En su dictamen 2005 SOC/188, el CESE acogió con gran beneplácito la propuesta de la Comisión Europea. En dicho dictamen se señala que el Programa Progress será, junto con el Fondo Social Europeo (FSE), uno de los principales elementos para apoyar la Agenda de política social en el futuro.

2.4.1 No obstante, el CESE advertía en ese mismo dictamen que era necesario asignar recursos presupuestarios suficientes a Progress. Y se preguntaba si los recursos propuestos por la Comisión Europea serían suficientes. Además señalaba que era «necesario garantizar que la simplificación administrativa proclamada no sólo produce una mejor gestión técnica del programa, sino también una adecuada estructuración de los contenidos que no se opone a los objetivos de cada sección».

2.4.2 El Comité proponía, asimismo, promover no sólo las redes de ONG de la UE relevantes, sino también el intercambio entre los agentes de la sociedades civiles nacionales.

2.5 En el marco del Acuerdo interinstitucional de 2006 y a instancias del Parlamento Europeo, la dotación para el Programa Progress se aumentó hasta alcanzar 114 millones de euros. De este modo, el Programa se inició con un presupuesto total de 743 250 000 euros para el período de siete años (2007-2013), que se consignaron de la forma correspondiente. Este presupuesto debe utilizarse para promover el cambio o la modernización en los cinco ámbitos del programa: empleo, integración y protección social, condiciones de trabajo, no discriminación e igualdad de género.

2.6 Al Programa Progress tienen acceso los 27 Estados miembros de la UE, los países candidatos a la adhesión y los países de la AELC/EEE. Los grupos destinatarios son los Estados miembros, las autoridades locales y regionales, las agencias de empleo públicas y las oficinas de estadística nacionales. Pueden participar igualmente las universidades, institutos de investigación, interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales.

2.6.1 La Comisión selecciona los proyectos que recibirán ayudas financieras por medio de licitaciones o bien de convocatorias de ofertas.

2.7 La Comisión considera que la reasignación de una parte de los recursos presupuestarios no afectará a los objetivos del Programa Progress.

2.7.1 Un importe de 100 millones de euros se destinará al nuevo Instrumento de Microfinanciación para el Empleo y la Integración Social – Progress, de modo que durante el resto de su período de vigencia (2010-2013), el programa contará con 25 millones de euros menos <sup>(1)</sup> cada año.

<sup>(1)</sup> De acuerdo con las previsiones financieras actualizadas de la Comisión, al finalizar 2009 se habrán gastado más de 280 millones de euros de los 745 millones de euros del presupuesto total, es decir, de la cantidad restante se sustraerán o reasignarán 100 millones de euros.

2.7.2 Por ello, la Comisión propone que el apartado 1 del artículo 17 de la Decisión 1672/2006/CE por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress, se modifique del modo siguiente:

— «Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, la dotación financiera para la ejecución de las actividades comunitarias previstas en la presente Decisión será de 643 250 000 EUR» <sup>(2)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1 En principio, el CESE acoge con agrado el hecho de que se examinen todos los programas europeos para determinar cómo pueden contribuir a superar la crisis, en particular a asegurar el empleo y crear nuevos puestos de trabajo.

3.1.1 Son precisamente los grupos más desfavorecidos, como desempleados, jóvenes, familias monoparentales, migrantes o mujeres, los que más necesitan una ayuda eficaz. Sin embargo, no basta con ofrecer créditos, sino que estos grupos necesitan especialmente asesoramiento, cualificación y apoyo previo, en particular para elaborar un buen plan de negocio. En este marco deben explicarse los nexos existentes con las ayudas concedidas por el FSE a fin de examinar tanto los posibles riesgos como las oportunidades de la idea de negocio.

3.2 En principio, el instrumento de microfinanciación – Progress deberá hacer una mayor diferenciación entre los siguientes grupos destinatarios:

- a) Microempresas ya existentes de la economía social
- b) Solicitantes individuales.

3.3 Como señala en su Dictamen INT/494, el CESE apoya la idea de ofrecer microcréditos en condiciones favorables tanto a los particulares como a las microempresas de la economía social, con la condición de que con ello se aseguren o generen puestos de trabajo. No obstante, el Comité duda de que la reasignación de recursos y el consiguiente recorte del presupuesto del programa Progress no vayan a tener importantes repercusiones en la eficiencia y el alcance de dicho programa. <sup>(3)</sup> En particular cabe preguntarse de qué manera se alcanzará el cometido del Programa Progress consistente en conceder ayudas para el desarrollo de la Europa social, en particular durante el periodo posterior a la Estrategia de Lisboa. Por ello, el Comité pide a la Comisión que explique estas cuestiones con mayor precisión lo antes posible. No basta, como se hace en la evaluación ex ante <sup>(4)</sup>, con señalar, entre otras cosas, que las líneas presupuestarias del Programa Progress son adecuadas a tal fin porque los recursos deben proceder de una línea presupuestaria ya existente.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 340.

<sup>(3)</sup> En una evaluación ex ante de su propuesta, la Comisión señala que, si bien sería deseable destinar más de 100 millones de euros a los nuevos instrumentos de microfinanciación, un incremento de esta cantidad tendría consecuencias negativas para los objetivos y prioridades del Programa Progress. Sin embargo, no se explica por qué dichas consecuencias se producirían a partir de los 100 millones de euros.

<sup>(4)</sup> «The only realistic possibility would therefore be to reallocate funding from an existing budget line. The Progress budget line seems to be the most appropriate in this regard». SEC(2009) 907, p. 12.

3.3.1 Después de todo, existen otras líneas presupuestarias y programas –algunos de ellos mucho más amplios–, en particular el FSE, que ya prevé la posibilidad de que los Estados miembros utilicen el Fondo para microcréditos, algo que los Estados miembros no han hecho hasta ahora.

3.3.2 Asimismo deberían explicarse las posibles consecuencias para las líneas presupuestarias autónomas, como por ejemplo las destinadas al diálogo social.

3.4 Tampoco queda claro qué incentivos tiene el sector bancario para asumir la tarea concreta de conceder créditos que le corresponde. El simple flujo de recursos procedentes del Programa Progress para destinar recursos a una medida no constituye un valor añadido para la promoción de los objetivos de este programa. Por ello, el Comité propone que la Comisión ofrezca incentivos de mercado adecuados a los operadores económicos para que éstos establezcan un mercado de microcréditos para estos grupos destinatarios.

3.5 Al mismo tiempo se pide a la Comisión que exponga si el Programa para los instrumentos de microfinanciación no puede financiarse con cargo a otros recursos presupuestarios o programas. Sólo entonces podrá decirse que se dedicarán más recursos a promover el empleo y la integración social. Europa se enfrenta a graves desafíos a causa de la crisis y deberá superar un desempleo creciente, el descenso de los ingresos fiscales y grandes déficit presupuestarios. El Programa Progress debe hacer también una contribución importante a estas tareas. Por ello es necesario asegurarse de que cuente con recursos suficientes.

3.6 Si el nuevo instrumento de microfinanciación ha de financiarse con la reasignación de recursos del Programa Progress, sería preciso indicar con mayor precisión los proyectos o productos que serán suprimidos o reducidos, si del presupuesto de este programa se suprimen 25 millones de euros anuales. Este recorte, que equivaldría a algo más de un 13 % en relación con la duración total (2007-2013) del Programa, pero que en realidad resulta muy superior, porque los 100 millones de euros

reassignados provendrán del presupuesto restante para el período 2010-2013, no debe dar lugar a que, por ejemplo, las ayudas para las redes europeas de organizaciones no gubernamentales que financia el Programa Progress sufran la reducción correspondiente. El indicador de eficacia para el Programa Progress, al igual que para el marco estratégico del mismo, es el volumen de recursos financieros concedidos a las ONG y sus redes.

3.6.1 De este modo, en el marco estratégico para 2009 se subraya que se quiere invertir más en este ámbito con el objetivo de impulsar la capacidad de las redes nacionales y de la UE para participar e influir en la toma de decisiones y la aplicación de políticas, tanto en la UE como en el nivel nacional <sup>(1)</sup>.

3.7 Paralelamente, el Comité señala que no es de recibo en ningún caso reducir la financiación de medidas en el ámbito de las actividades de aprendizaje mutuo (Mutual Learning/Peer-Reviews), que constituyen el núcleo del método abierto de coordinación. Estas medidas deberían ampliarse a fin de poder contribuir mejor a superar la crisis en los Estados miembros, con una mayor participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

3.8 El Comité está convencido de que una reducción lineal en los distintos ámbitos del Programa Progress pondría en peligro los objetivos del programa y reduciría gravemente sus efectos. Por esta razón, el Comité recomienda que, si el nuevo instrumento de microfinanciación se crea con recursos del Programa Progress, se convoque al Comité de dicho Programa para debatir un plan de recortes con la participación de la sociedad civil.

3.9 En el período restante del Programa Progress habrá que acordar, comunicar y aplicar una nueva Estrategia post-Lisboa con la participación de todas las partes interesadas. Para ello se necesitará un amplio apoyo, financiado esencialmente con recursos del Programa Progress. En el plan de trabajo para 2009 del Programa Progress ya se prevén medidas para ello. A partir de 2010 habría que dedicar a dichas medidas una mayor cantidad de recursos de este programa.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Comisión Europea; «Asegurarse de que Progress logra resultados - Marco estratégico para la aplicación de Progress, el programa de la UE para el empleo y la solidaridad social (2007-2013)», p. 5.