

TÍTULO: “La integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la política de empleo comunitaria” (I).

AUTOR: María Luisa Martín Hernández, Profesora Ayudante Doctora de la Universidad de Salamanca.

SUMARIO

PARTE I: 1. La integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la política de empleo comunitaria. El principio de transversalidad o «mainstreaming». 2. La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como instrumento al servicio de los objetivos de pleno empleo de la UE. Breve historia de una relación bien avenida. 2.1. I ETAPA: la consagración de la igualdad entre mujeres y hombres como pilar fundamental de la Estrategia Europea de Empleo: el Tratado de Ámsterdam y el Consejo Europeo de Lisboa (período 1997-2000). 2.2. II ETAPA: la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres como eje de la Estrategia Europea de Empleo: la igualdad directamente vinculada a la calidad del empleo (período 2000-2005).

1. La integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la política de empleo comunitaria. El principio de transversalidad o «mainstreaming».

Hablar en la actualidad de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de empleo exige inexorablemente tomar como referencia el tratamiento que en el ámbito comunitario ha sido dado a estas dos cuestiones. Y ello debido a que las orientaciones seguidas por el ordenamiento jurídico español al respecto, desde que en 1986 entró a formar parte de la Comunidad Económica Europea, no son más que la plasmación de las líneas de actuación seguidas por dicha Comunidad en relación a ambos aspectos.

Para empezar, hay que poner de manifiesto como la igualdad entre mujeres y hombres y el empleo surgieron, en principio, como dos objetivos de la política comunitaria distintos e independientes.

Desde una perspectiva cronológica, las instituciones comunitarias se ocuparon primero de la igualdad de trato y de la no discriminación por razón de sexo. Inicialmente este objetivo se vinculó en exclusiva a la igualdad retributiva entre mujeres y hombres en el trabajo, el cual fue recogido de forma expresa en el Derecho originario, concretamente en el art. 119 del Tratado de Roma de 1957. La referencia expresa y exclusiva a esta concreta manifestación de la no discriminación por razón de sexo en las relaciones laborales se explica perfectamente si se atiende a la finalidad eminentemente económica a la que pretendió responder la creación, hace ya medio siglo, de la organización supranacional de la Comunidad Económica Europea. Tal finalidad, como es sabido, no era otra que la de constituir un mercado único europeo donde las mercancías de los distintos Estados miembros de la organización circularan libremente, y así, conseguir constituir un ámbito económico fuertemente competitivo, el más competitivo del mundo. La igualdad retributiva entre hombres y mujeres respondía de forma plena a ese objetivo puramente economicista, pues constituía una clara condición

para evitar la competencia desleal (el «*dumping social*») entre los distintos Estados miembros de la organización comunitaria.

No obstante, aunque en el Derecho originario regente de las Comunidades Europeas la prohibición de discriminación por razón de sexo se encontraba limitada, tal y como se acaba de poner de relieve, a la igualdad retributiva, y así fue en las sucesivas reformas de que fue objeto hasta el Tratado de Ámsterdam, desde épocas relativamente tempranas en el proceso de construcción europeo, las instituciones comunitarias ampliaron el ámbito material de aplicación del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo a todos los aspectos de las relaciones laborales - incluido el del acceso al empleo- y de seguridad social¹, haciéndolo evolucionar, incluso, hacia la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres². Merece ser destacado igualmente el hecho de que, aunque como consecuencia de la progresiva asunción por las Comunidades Europeas de una dimensión social, sus objetivos en materia de igualdad y no discriminación se extendieron a motivos distintos del sexo (origen étnico, nacionalidad, orientación sexual, edad, discapacidad, etc.), la igualdad de trato entre los sexos en su evolución hacia la igualdad de oportunidades ha disfrutado desde siempre y hasta el momento actual de un tratamiento específico e individualizado en relación a las demás actuaciones contra la discriminación en todos los ámbitos, incluido el del empleo³.

Por su parte, el empleo, aunque siempre ha sido uno de los objetivos de la Comunidad, pues ya figuraba como tal en el Tratado de Roma de 1957, constituye una materia que, en realidad, no fue asumida por las instancias comunitarias como una competencia fundamental dentro de su marco de actuación general hasta poco antes del Tratado de Ámsterdam, en particular, hasta el Consejo Europeo de Luxemburgo del año 1997. Hasta este momento el empleo se había considerado como una competencia casi exclusiva de los Estados miembros, pues la actuación europea al respecto había quedado reducida a la financiación a través del Fondo Social Europeo (FSE) de las actuaciones

¹ Vid. la Resolución del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, sobre el Programa de acción para el incremento del empleo. En él la igualdad de oportunidades, tanto en el acceso al empleo como en las condiciones de trabajo, se vincula a la consecución de mercados de trabajo más eficientes.

² Ya en el Programa de Acción Social de 1974 se consideró que el pleno empleo de calidad constituía uno de los objetivos de la política social comunitaria, y aún más, el presupuesto esencial de una política social eficaz, que a partir de ese momento ya se empezó a postular que debía constituir una preocupación constante de todas las políticas de la entonces Comunidad Económica Europea.

³ La actual Unión Europea, que comenzó siendo una agrupación con fines primordialmente económicos y comerciales, ha ido incorporando progresivamente objetivos sociales. La cohesión social y los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos han llegado a convertirse en elementos esenciales de las políticas comunitarias. Por ello, la UE ha ido adquiriendo progresivamente competencias en materia de política social, haciendo esfuerzos no solamente por coordinar y armonizar las distintas políticas sociales de sus Estados miembros, sino también por impulsar medidas y programas conjuntos, a los que está dedicando una parte importante del presupuesto comunitario, y especialmente de los Fondos Estructurales. A día de hoy se puede afirmar que el modelo social europeo resulta esencial en la identidad de la Unión, independientemente de las particularidades nacionales. Vid. especialmente el Acuerdo sobre la política social celebrado por los estados miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, anexo al Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, en el cual se disponía que la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres constituía uno de los ámbitos de actuación imprescindibles para conseguir, entre otros objetivos sociales de la Comunidad y de los Estados miembros enumerados en el art. 1 de dicho Acuerdo, el de fomento del empleo; y también la Resolución del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, sobre determinadas perspectivas de una política social de la Unión Europea: contribución a la convergencia económica y social de la Unión.

de fomento del empleo llevadas a cabo por cada Estado, bien de forma individual, bien de forma conjunta con otros a través de la cooperación.

A tenor de lo expuesto, cabe concluir que, hasta prácticamente finales de la década de los noventa, en el ámbito comunitario existía una política bastante desarrollada en materia de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, pero no una política sobre empleo. Además, conviene incidir en el hecho de que la política comunitaria sobre igualdad de trato y de oportunidades entre los sexos se encontraba ligada, casi por completo, al ámbito de las relaciones laborales, es decir, consistía básicamente en medidas tendentes a evitar la discriminación de las mujeres en el específico ámbito laboral y, progresivamente, también a promover su igualdad efectiva en él. Por tanto, aunque dentro de la Unión Europea la política de no discriminación por razón de sexo y su evolución posterior hacia la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres surgió como una política independiente de la política de empleo, de hecho, dada la orientación de que fue objeto por las instituciones europeas, desde sus orígenes se encuentra fuertemente vinculada al ámbito de las relaciones laborales, constituyendo éste su ámbito principal de actuación, ya que sus objetivos prioritarios siempre han sido los de evitar o subsanar diferencias de trato de las mujeres en el acceso al empleo, en las condiciones de trabajo y en los requisitos de obtención de las prestaciones de seguridad social, y progresivamente, también los de promover su inserción en el mercado de trabajo y su mantenimiento en él en las mismas condiciones que los varones⁴.

A partir de los años noventa, las instituciones comunitarias empezaron a preocuparse por el empleo, en cuanto que, como se constata en Libro Blanco sobre *«Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI»* del año 1993, el crecimiento económico de la organización comunitaria europea y su competitividad en el contexto de una economía mundializada pasaba necesariamente por la mejora del empleo, tanto cuantitativa como cualitativamente. Desde entonces el objetivo del pleno empleo pasó a convertirse en prioritario en el seno de las Comunidades Europeas, en el aspecto más importante de su política social⁵.

La definitiva institucionalización de la política de empleo como competencia de las instancias comunitarias se produjo en el ya aludido Tratado de Ámsterdam de 1997, en el cual, además del reconocimiento expreso de tal competencia en su art. 3.1 i), se introdujo un nuevo Capítulo VIII (arts. 125 a 130), dedicado precisamente a esta materia con la finalidad de alcanzar un alto nivel de empleo.

El principio guía de la actuación comunitaria consagrado a partir del Tratado de Ámsterdam en el Derecho comunitario originario en relación al empleo es el de la «coordinación»⁶. Se establece así un procedimiento conforme al cual, y a grandes

⁴ A través de dos grandes tipos de actuaciones: por un lado, la adopción de medidas específicas de acción positiva a favor del colectivo de las mujeres que compensen su inicial desventaja de partida; y, por otro, a través de la integración de las acciones a favor de la igualdad en todas las políticas llevadas a cabo tanto por la Comunidad como por los Estados miembros.

⁵ En el proceso de progresiva evolución y desarrollo de la organización supranacional europea, se hace patente que el desarrollo económico que desde sus orígenes ha perseguido y que justificó su creación, no resulta factible sin la atención simultánea de las demandas sociales de los ciudadanos de dicha organización. *Vid.* nuevamente la Resolución del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, sobre determinadas perspectivas de una política social de la Unión Europea: contribución a la convergencia económica y social de la Unión.

⁶ Así, ya el art. 3.1 i) del Tratado de Ámsterdam establece que, para conseguir los fines enunciados en su art. 2, entre los cuales se señala de forma expresamente el de promover un alto nivel de empleo y de protección social, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado “el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados

rasgos, en una primera fase correspondía a la Unión Europea fijar los objetivos prioritarios a conseguir al respecto en todos los Estados miembros en un período temporal determinado, así como también las directrices generales que se deben seguir por todos los Estados para alcanzar tales objetivos comunes⁷; en una fase posterior cada Estado miembro debía adoptar las medidas necesarias y más adecuadas para, en atención a su propia situación y conforme a las directrices generales previamente adoptadas por las instituciones competentes de la Unión, cumplir los objetivos de mejora del empleo fijados igualmente a nivel comunitario⁸; y, por último, se preveía un control *a posteriori* de los avances conseguidos, el cual quedaría reflejado en un informe donde, además de ponerse de relieve los avances y las deficiencias detectados a nivel de toda la Unión Europea, se recogerían recomendaciones específicas para cada Estado miembro con el fin de que a cada uno de ellos le resultase más fácil la corrección de las principales deficiencias detectadas en su política de empleo, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares. Este procedimiento de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros recogido en el Tratado de Ámsterdam debería haber entrado en vigor, al igual que el resto del Tratado, en 1999. Sin embargo, los propios Jefes de Estado y de Gobierno acordaron en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 -que fue donde se fraguó definitivamente a pesar de existir ya algunos antecedentes reseñables-, su aplicación anticipada, y es por ello por lo que se considera que fue en tal Consejo Europeo donde se inició verdadera y definitivamente la nueva Estrategia Europea de Empleo (EEE), pasando a convertirse, a partir de entonces, en uno de los ejes fundamentales de todas las políticas comunitarias.

En cuanto a la no discriminación por razón de sexo y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el Tratado de Ámsterdam también constituyó un hito muy significativo. Por un lado, en su art. 2, se consagró la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como un objetivo general de la Unión Europea; por otro, el art. 119 TCEE fue sustituido por un nuevo precepto, el art. 141, que además de referirse de nuevo la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia salarial -especificando que tal igualdad debía venir referida no sólo a la realización de la misma actividad sino también el trabajo de «igual valor»-, en su apartado 3 efectuó de manera expresa una ampliación general de la aplicación del principio de igualdad de trato para hombres y mujeres a todo el ámbito del empleo y la ocupación, y en su apartado 4 y último admitió

miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo”.

⁷ La adopción de las «directrices» de empleo corresponde al Consejo, a propuesta de la Comisión. Estas directrices para el empleo se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas, con el éxito que ya se conoce en lo que respecta a la convergencia económica. Se trata, sin dejar de respetar las diferencias que existen entre ambos campos y entre las situaciones de cada Estado miembro, de crear, tanto para el empleo como para la política económica, la misma voluntad de convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente. *Vid.* las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo, de 20 y 21 de noviembre de 1997.

⁸ Tras su adopción por el Consejo a propuesta de la Comisión, las «directrices» deberán incluirse en planes de acción nacionales para el empleo, elaborados por los Estados miembros con una perspectiva plurianual. Así será como se efectúe la concreción efectiva, en forma de objetivos nacionales cuantificados siempre que sea posible y oportuno, seguida de su plasmación en medidas nacionales reglamentarias, administrativas o de otro tipo. Las diferencias entre las situaciones de los Estados miembros frente a los problemas tratados por las «directrices» se reflejará en unas soluciones y en unas ponderaciones diferentes, adaptadas a la situación de cada cual. Los Estados miembros fijarán los plazos para lograr el resultado pretendido, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los medios administrativos y financieros de que dispongan. *Vid.* las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo, de 20 y 21 de noviembre de 1997.

la posibilidad de que los Estados miembros adoptasen «medidas de acción positiva» que ofrecieran ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales⁹; y por último, y de manera especialmente destacable, en su art. 3.2, siguiendo lo establecido en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, se instauró el carácter transversal del objetivo de la no discriminación por razón de sexo y de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, de modo que la consecución de tal objetivo se había de integrar en todas las demás políticas que, según el art. 3.1 TCE, corresponde desarrollar a las instituciones comunitarias, entre ellas, la de coordinación estratégica de las políticas de empleo de los Estados miembros (apartado i) del reseñado art. 3.1 TCE).

A partir del momento en que en el ámbito comunitario se dotó a las actuaciones comunitarias en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de un carácter transversal, también conocido como «*mainstreaming*»¹⁰, y sobre todo, a partir

⁹ Aunque ciertamente es a través del Tratado de Ámsterdam cuando por primera vez se introduce en el Derecho comunitario originario la posibilidad de adoptar medidas de acción positiva como instrumento de promoción de la igualdad efectiva de hombres y mujeres, tal tipo de medidas gozaban ya de una amplia tradición en la política comunitaria en materia de igualdad entre hombres y mujeres. La posibilidad de tomar medidas de acción positiva con el fin de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito del empleo y de las relaciones laborales se recogió inicialmente en el art. 2.4 de la Directiva 76/207/CEE, del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la orientación profesionales, y a las condiciones de trabajo. Después, esta orientación resultó especialmente clara a partir del II Programa de fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres. Y con anterioridad en la Recomendación del Consejo, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas a favor de la mujer, en la cual se manifiesta que “las normas jurídicas existentes sobre igualdad de trato, que tienen por objeto conceder derechos a los individuos, son insuficientes para eliminar toda forma de desigualdad de hecho si, paralelamente no se emprenden acciones, por parte de los Gobiernos, de los interlocutores sociales y otros organismos competentes, tendentes a compensar los efectos perjudiciales que resultan, para las mujeres en activo, de actitudes, de comportamientos y de estructuras en la sociedad” y que “en período de crisis económica, es conveniente no sólo proseguir sino también, intensificar la acción a nivel nacional y comunitario con el fin de promover la igualdad de oportunidades en la práctica por medio del establecimiento de acciones positivas, especialmente en materia de igualdad de remuneración y de igualdad de trato en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo”.

¹⁰ Conviene poner de manifiesto, para evitar equívocos, que aunque es cierto que el carácter transversal de la política de igualdad entre hombres y mujeres no fue consagrado de manera explícita en el Derecho comunitario originario hasta el Tratado de Ámsterdam, sin embargo, el mismo ya había sido promovido en el seno de la política comunitaria con bastante antelación. En efecto, el principio de *mainstreaming* fue consagrado inicialmente ya en el III Programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1991-1995), en el que se consideraba oportuno “integrar el objetivo de la igualdad de oportunidades y de trato en la formulación y la aplicación de las políticas y programas de acción adecuados, tanto a nivel comunitario como a nivel de los Estados miembros, y, con este fin, aplicar de forma más eficaz y, si fuere necesario, mejorar a nivel de los Estados miembros las condiciones institucionales para permitir la realización efectiva de la igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos”; por su parte en la Resolución del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, sobre determinadas perspectivas de una política social de la Unión Europea: contribución a la convergencia económica y social de la Unión, se invitaba a la Comisión a que realizara los esfuerzos necesarios a fin de integrar “de manera constante los aspectos relacionados con la especificidad de sexos y con la igualdad entre mujeres y hombres en la definición y aplicación de todas las políticas comunitarias y, con este fin, trabaje en el desarrollo de métodos para la integración permanente de la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas económicas y sociales”; más adelante fue plenamente confirmado en la Comunicación de la Comisión, de 21 de febrero de 1996, titulada «Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias» y en el IV Programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000), en el que se estableció que su consecución constituía uno de sus fines principales.

de que tal carácter tuvo un reconocimiento expreso en el Derecho originario de la Unión Europea, la política de la Unión en dicha materia ha seguido una orientación basada en dos tipos de actuaciones: por una parte, actuaciones específicas e independientes de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en diversos ámbitos y, por otro, en cumplimiento del principio de transversalidad, en actuaciones integradas en otros tipos de políticas diversas. Y siendo efectivamente así, una de las políticas donde las instituciones comunitarias han intentado promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de manera más incisiva es, justamente, en la política de empleo, desde que la misma se incluyó entre las competencias de la Unión Europea, siguiendo así la línea ya iniciada con anterioridad de vincular la igualdad de oportunidades de las mujeres fundamentalmente al ámbito del empleo y de las condiciones de trabajo. Y así sigue siendo en la actualidad, debido a que las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam, tanto en materia de empleo como de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, han sido mantenidas en idénticos términos tras la posterior reforma del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas efectuada en el año 2001 a través del Tratado de Niza y, sobre todo, a que en el proceso evolutivo de la política comunitaria de empleo, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se ha convertido, tal y como se verá más adelante, en uno de los pilares fundamentales de la misma.

Hay que reseñar que las instituciones comunitarias, dado que su competencia en materia de empleo se restringe a la coordinación de las políticas de empleo de todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, han decidido ejecutar la política de empleo a través de la elaboración de directrices que, entre otras cosas, imponen a los Estados la obligación de integrar en todas sus políticas internas el objetivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Es decir, que de este modo, el *mainstreaming* o transversalidad de las actuaciones antidiscriminatorias y promotoras de la igualdad efectiva de las mujeres y hombres rige y ha de ser aplicado no sólo en el ámbito comunitario sino también en el ámbito interno de cada Estado miembro.

Y aunque es cierto que conforme al principio de transversalidad la igualdad de oportunidades no se integra únicamente en la política de empleo, sino en todas las demás políticas sobre materias en las que de algún modo se detecte un déficit de igualdad efectiva de las mujeres respecto de los hombres (educación y formación, sanidad, medios de información y comunicación, deporte, representación política y sindical, etc.), si se analizan las orientaciones introducidas en tales políticas en materia de igualdad de oportunidades, se puede apreciar como en una importante medida tales orientaciones están dirigidas a conseguir las condiciones idóneas para que las mujeres puedan insertarse en el mercado de trabajo y mantenerse en él en idénticas condiciones que los hombres, es decir, a remover los obstáculos y sentar las bases necesarias para acabar con los comportamientos discriminatorios en el ámbito específico de las relaciones laborales, comportamientos que simplemente constituyen una manifestación más, la más significativa sin lugar a dudas, de las tradicionales conductas sexistas y contrarias a la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres mantenidas en todas las demás esferas sociales (familia, relaciones políticas, sindicales, ámbito educativo, etc.).

Sin igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las relaciones laborales no resulta posible conseguir el objetivo de pleno empleo y de un empleo de calidad

perseguido por la Unión Europea, que, a su vez, se constituye en el requisito imprescindible para lograr cumplir el objetivo de crecimiento económico y de convertir a Europa en el espacio más rico y competitivo dentro del mercado mundial. Pero la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el concreto ámbito de las relaciones laborales exige, además de medidas de acción específica dirigidas a tal fin, otra serie de medidas que permitan transformar la realidad social en la que tales relaciones laborales se constituyen y desenvuelven, eliminando los prejuicios sexistas y sustituyéndolos por convicciones y actitudes igualitarias que se proyecten en todos los ámbitos de la vida social, incluido el de las relaciones laborales. En definitiva, se puede interpretar que las medidas antidiscriminatorias y promotoras de la igualdad efectiva de las mujeres adoptadas en ámbitos distintos del del empleo, además de responder a un fin en sí mismo digno de alcanzar, como sin duda lo es la consecución de la igualdad efectiva en esos específicos ámbitos, se encuentran instrumentalmente dirigidas a promover la igualdad de oportunidades en el concreto ámbito del empleo. Y si, efectivamente, la mayor parte de medidas a favor de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en los distintos ámbitos de las relaciones sociales se hallan orientadas a promover la igualdad de oportunidades de las mujeres en el empleo y en las condiciones de trabajo, cabe concluir que, como sucedió desde el mismo momento en que las Comunidades Europeas asumieron la no discriminación por razón de sexo entre sus competencias, la igualdad entre hombres y mujeres, aunque constituye una materia autónoma, en realidad, se encuentra casi inescindiblemente vinculada a la política de empleo, puesto que es en este ámbito donde la desigualdad es más notoria y tiene mayores repercusiones, no ya sólo para la mujer a nivel individual y para el colectivo femenino en general, sino para los intereses generales o sociales.

2. La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como instrumento al servicio de los objetivos de pleno empleo de la UE. Breve historia de una relación bien avenida.

La premisa inicial de la que hay que partir es la de que, como se ha dejado puesto de relieve con anterioridad, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el objetivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres asumido por las Comunidades Europeas y las diferentes medidas adoptadas para alcanzarlo deben integrarse transversalmente en todo el resto de políticas comunitarias (art. 3.2 TCE), y, entre ellas, por tanto, en la política de coordinación estratégica de las políticas que en materia de empleo desarrollan los diferentes Estados miembros de la Unión Europea.

Y si nos atenemos a los diferentes instrumentos a través de los cuales las instituciones comunitarias han plasmado su política de empleo, la conclusión que se obtiene es la de que, al menos en este específico ámbito material de actuación, la hoy Unión Europea ha dado un fiel cumplimiento a ese mandato recogido desde 1997 en la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Unión Europea.

2.1. I ETAPA: la consagración de la igualdad entre mujeres y hombres como pilar fundamental de la Estrategia Europea de Empleo: el Tratado de Ámsterdam y el Consejo Europeo de Lisboa (período 1997-2000).

A pesar de existir algunos antecedentes previos¹¹, tomamos como referencia de partida el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo celebrado en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997, por ser en él, como se dijo, donde verdaderamente se inauguró, de hecho y de Derecho, la firme y decidida apuesta de las Comunidades Europeas por la lucha contra el desempleo y donde se asumió de manera decidida el objetivo del pleno empleo como uno de sus objetivos prioritarios -en concreto, reducir significativamente el desempleo a escala europea en cinco años-, así como también, donde se diseñó el instrumento estratégico que permitiera alcanzar con carácter general tal objetivo, el ya reseñado procedimiento de la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros a través de la formulación de directrices generales sobre empleo, que cada Estado, después, debería seguir a través de la adopción de medidas concretas y adaptadas a sus circunstancias particulares, las cuales habrían de ser consignadas en su respectivo «Plan Nacional de Empleo»¹².

¹¹ Entre estos antecedentes dignos de mención se pueden citar, de manera no exhaustiva, los siguientes: el Programa de Acción Social, aprobado en 1974, en el que con el objetivo de lograr un pleno y mejor empleo en la CEE ya preveía la puesta en práctica de acciones con el fin de garantizar la igualdad de hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo y a la formación y promoción profesionales, así como a las condiciones de trabajo, incluidas las retribuciones, considerando de suma importancia la función de los interlocutores sociales en este ámbito; el I Programa sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer, aprobado en 1982, en el que expresamente se reafirmaba la necesidad de promover que el empleo sea mixto en todos los sectores y en todas las profesiones; destacadamente la Resolución del Consejo, de 7 de junio de 1984, relativa a las acciones dirigidas a combatir el paro laboral de las mujeres, en la que a partir de la consideración de que el paro femenino constituía un aspecto preocupante de la situación general del empleo en la Comunidad, estimaba ya como absolutamente necesario, teniendo en cuenta las características propias del paro femenino, realizar esfuerzos específicos tendentes a eliminar los obstáculos que afectasen al desempleo de las mujeres y a promover la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo con el fin de ir reduciendo progresivamente y de forma significativa el índice de paro femenino, señalando a continuación los principios concretos en los que debían apoyarse las medidas que se habían de adoptar a tal fin; la Recomendación del Consejo de 13 de diciembre de 1984, relativa a las acciones positivas a favor de la mujer, en la cual se recomendaba a los Estados miembros que adoptasen una política de acción positiva destinada a eliminar las desigualdades de hecho de las que son objeto las mujeres en la vida profesional, así como a promover la participación de ambos sexos en el empleo, mediante la adopción de medidas generales y específicas apropiadas al objeto de: a) eliminar o compensar los efectos perjudiciales que resultan para las mujeres que trabajan o que buscan empleo, de actitudes, comportamientos y estructuras basadas en la idea de distribución tradicional de funciones entre hombres y mujeres, en la sociedad; y b) estimular la participación de las mujeres en las distintas actividades de los sectores de la vida profesional en los que se encontraban infrarrepresentadas, en particular, los sectores de futuro, y en los niveles superiores de responsabilidad, con el fin de lograr una mejor utilización de todos los recursos humanos; el II Programa comunitario a medio plazo sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, uno de cuyos objetivos fue el de extender e intensificar el apoyo de acciones concretas destinadas a desarrollar el empleo de las mujeres; la Resolución del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, sobre el Programa de acción para el incremento del empleo, en el que el fomento de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el empleo se consideraba una medida imprescindible para lograr un mercado de trabajo más eficiente; el III Programa de acción a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1991-1995), que pretendiendo intensificar y desarrollar los esfuerzos ya emprendidos en los dos programas anteriores, pretendía fomentar con carácter general la plena participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la mejora de sus condiciones de trabajo; y el IV Programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000), en el cual se consideraba que el aumento de la actividad de las mujeres es un factor que contribuiría decididamente a la mayor competitividad de la economía europea, por lo que su plena integración en el mercado de trabajo constituye uno de sus fines principales; además, en él se consagraba ya la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y acciones de la Unión Europea y de los Estados miembros, constituyendo éste su principal objetivo (art. 2).

¹² Ya en el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994, se identificaron los objetivos clave -cinco- que los Estados miembros se comprometían a conseguir en materia de empleo, siguiendo las líneas

En este Consejo Extraordinario se formularon ya las directrices de empleo que cada uno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas habían de seguir en 1998, las cuales debían girar en torno a cuatro ejes principales de actuación estratégica, el cuarto de los cuales era el de “*reforzar la política de igualdad de oportunidades en el mercado laboral*”¹³. Para conseguir este objetivo se instaba a los Estados miembros, entre otras cosas, a que se esforzaran por reducir la desigualdad entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres, para lo cual se les pedía que apoyaran activamente el aumento del empleo de las mujeres y combatieran tanto su infrarrepresentación en ciertos sectores de actividad y profesionales como su excesiva presencia en otros; a que, con el fin de mejorar las posibilidades conciliación de la vida laboral y familiar, trabajasen afanosamente con la finalidad de incrementar, allí donde existieran necesidades no satisfechas, las posibilidades de acceso a servicios de guardería y asistencia; y finalmente, a que adoptaran medidas para facilitar la reincorporación de las mujeres y de los hombres al trabajo tras una ausencia del mismo. A partir de tales objetivos, en las propias Directrices para el empleo correspondientes al año 1998 se establecieron las orientaciones que debían guiar la actuación de los Estados miembros: promover el incremento de la tasa de empleo femenina a través de medidas de acción positiva que favorecieran su acceso al mercado de trabajo, especialmente en aquellos sectores y profesiones donde las mujeres se encontraran infrarrepresentadas; promover la igualdad de remuneración por un trabajo idéntico o por tareas equivalentes y reducir las diferencias de ingresos entre mujeres y hombres; y conciliar la vida laboral con la vida familia, considerando esencial alcanzar un reparto equitativo entre hombres y mujeres en la asunción de las responsabilidades familiares (dentro de las mismas se incluían tanto las políticas de apoyo a la familia, incluidas las medidas consistentes en la prestación de servicios de cuidado de niños y otras personas dependientes que fueran de calidad, asequibles y de fácil acceso, permisos parentales, trabajo a tiempo parcial y horarios de trabajo flexible). Las medidas conciliatorias fueron ya en este momento, desde luego, las medidas estrella a favor de la igualdad de oportunidades entre los sexos, ya que no sólo fueron entendidas como medio para facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, sino también como instrumento idóneo para garantizar su permanencia en él y permitir su promoción profesional, lo cual, además de contribuir a la prevención de la segregación profesional vertical, también constituía una medida que influía favorablemente en la reducción de la importante brecha salarial existente entre hombres y mujeres.

Una vez que esta estrategia europea de empleo fijada en el Consejo Europeo de Luxemburgo fue recogida expresamente en el Tratado de Ámsterdam a través de la inclusión en él de un nuevo Título VIII, sin duda, el siguiente hito significativo en la coordinación estratégica realizada por las instituciones comunitarias de las políticas de empleo llevadas a cabo por los Estados miembros vino dado por la celebración del Consejo Europeo de Lisboa, los días 23 y 24 de marzo de 2000¹⁴. En este Consejo

marcadas por el Libro Blanco de Delors de 1993, entre los cuales ya se encontraba el de promocionar el acceso al mercado de trabajo de determinados grupos, entre ellos el de las mujeres. Sin embargo, todavía no se estableció un procedimiento concreto que hiciera posible el cumplimiento por los Estados miembros de tales objetivos en materia de empleo.

¹³ Los otros tres ejes principales sobre los que giran las directrices para el empleo establecidas para 1998 fueron los siguientes: mejorar la capacidad de inserción profesional; desarrollar el espíritu de empresa y fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas para que el mercado laboral pueda reaccionar a las mutaciones económicas.

¹⁴ En relación a la Estrategia Europea de Empleo iniciada en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997, fueron muy importantes los Consejos Europeos de Cardiff (junio de 1998) y de Colonia (junio de 1999), especialmente este último, ya que en él se aprobó el «Pacto Europeo para el Empleo», a través del

Europeo se fijó un nuevo objetivo estratégico a cumplir durante la década que culminaría en el año 2010, el de convertir a Europa en una economía que, basada en el conocimiento, consiguiera llegar a ser la más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con una mayor cohesión social. Es decir, se consideró que el crecimiento y la competitividad europeas en el contexto de un mercado mundializado pasaba de forma absolutamente necesaria por la mejora, tanto cuantitativa como cualitativa, de los niveles de empleo existentes, lo cual además se configuró como un presupuesto imprescindible para asegurar y reforzar la sostenibilidad de los sistemas de protección social en un contexto de progresivo y acuciante envejecimiento de la población europea¹⁵. En concreto el Consejo Europeo estimó que el objetivo global de estas medidas debería ser, con base en las estadísticas disponibles, aumentar la tasa de empleo actual de una media del 61% a tan cerca como fuera posible del 70% a más tardar en 2010, y aumentar el número de mujeres empleadas de una media actual -del 51% a más del 60% en la misma fecha límite del año 2010.

Así pues, en el Consejo Europeo de Lisboa se confirmó el planteamiento inaugurado en el Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo de 1997 al insistirse en que la consecución de pleno empleo constituía uno de los elementos claves de actuación de la Unión Europea¹⁶. Además, en Lisboa resultó plenamente ratificada la estrategia europea de empleo consagrada en Luxemburgo basada en la coordinación de las políticas internas de empleo a través de la formulación de directrices, pero al mismo tiempo, se avanzó y profundizó en ella mediante el establecimiento de objetivos más concretos, el incremento de las relaciones con otros ámbitos de actuación política que pudieran repercutir favorablemente en la creación de más y mejores empleos y, sobre todo, mediante el reclamo de una más incisiva implicación de los interlocutores sociales en la elaboración, aplicación y seguimiento de las directrices de empleo. Al mismo tiempo, se puso claramente de relieve, con datos cuantitativos concretos, que los objetivos de pleno empleo en el ámbito de la Unión exigían necesariamente un incremento de la tasa de empleo femenino, constituyéndose así la igualdad de

cual se pretende coordinar las políticas económicas -macroeconómicas- y las de empleo. En ellos, sin embargo, no se hace una especial referencia a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo como parte de la estrategia europea de empleo, y, por ello es por lo que, pese a la importancia que tienen con carácter general en materia de empleo, no se hace una alusión a los mismos en texto principal. Tras la Cumbre de Colonia, se produjo el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999), donde se reafirmó el apoyo a la estrategia europea para el empleo, se aprobó el Informe conjunto en materia de empleo de 1999 y se adoptaron las directrices para las políticas de empleo en el año 2000, enmarcadas en los mismos 4 pilares establecidos en Luxemburgo. No se incorporaron nuevas directrices, sino que simplemente se introdujeron modificaciones y aclaraciones en relación a las fijadas para 1999, con nuevas prioridades destinadas a fomentar la acción local por el empleo, la función de los servicios públicos de empleo y el acceso a la sociedad de la información. El Consejo Europeo recomendó a los Estados miembros que prestaran especial atención en sus planes nacionales de acción a los sistemas impositivos y de prestaciones, al empleo en el sector servicios, a la organización del trabajo, a la educación permanente y a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

¹⁵ *Vid.* el Informe 1/2001 del CES, La estrategia europea de empleo, de mayo de 2001.

¹⁶ Este objetivo se formuló a partir del diagnóstico de las principales debilidades del mercado laboral europeo: insuficiencia de la creación de empleos en el sector servicios pese a su gran potencialidad, y entre los estados miembros del centro de la Unión Europea frente a los Estados miembros del sur, elevada tasa de desempleo en general y de parados de larga duración en particular, inadecuación entre oferta y demanda de mano de obra, insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral, situándose la tasa de desempleo femenino en tres puntos por encima de la masculina, y la evolución demográfica europea y envejecimiento de la población. *Vid.* el Informe 1/2001 del CES sobre La estrategia europea de empleo, *op. cit.*, pág. 11.

oportunidades en uno de los cuatro ámbitos fundamentales en los que debían incidir las futuras directrices de empleo, lo cual, no constituye una novedad introducida en este momento pues, como se ha señalado, la igualdad entre los sexos ya fue considerado uno de los pilares centrales sobre los que debía asentarse la estrategia de coordinación de las políticas de empleo establecida en Luxemburgo en el año 1997. Y de la misma forma se consideró que los aspectos sobre los que esencialmente se debía actuar para conseguir esta perseguida igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo -entendida en el sentido de fomentar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, aumentando su tasa de actividad en mayor proporción que la de los hombres con el fin de aproximarla a la de éstos en los términos cuantitativos antes indicados, así como también en las condiciones de trabajo disfrutadas durante el desarrollo de la relación laboral-, habían de ser básicamente los mismos que los ya establecidos desde la promulgación de las directrices para 1998: lograr mayores posibilidades de conciliación entre la vida laboral y la familiar -especialmente a través del establecimiento de un nuevo marco de referencia para una mejor oferta de servicios de atención a la infancia- y reducir la segregación profesional¹⁷. Muestra clara de la gran relevancia que se otorgó en el Consejo Europeo de Lisboa a la conciliación de la vida profesional y laboral como instrumento al servicio de la igualdad de oportunidades en el empleo es la Resolución dictada por el Consejo y los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales reunidos en el seno del Consejo Europeo, de 29 de junio de 2000, relativa a la «Participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar», en la que se expresa que *“una mayor conciliación entre la vida familiar y la actividad profesional forma parte de las líneas directrices de la estrategia europea de empleo, así como de los objetivos comunes del proceso europeo de fomento de la integración social (lucha contra la pobreza y la exclusión social)”*. Es decir, se considera que la conciliación entre vida laboral y familiar por parte no sólo de las mujeres trabajadoras, sino también de los trabajadores varones, constituye un presupuesto imprescindible de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en definitiva, de la igualdad de oportunidades.

2.2. II ETAPA: la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres como eje de la Estrategia Europea de Empleo: la igualdad directamente vinculada a la calidad del empleo (período 2000-2005).

El siguiente paso importante de la estrategia europea de empleo fue dado en el Consejo Europeo celebrado del 7 al 9 de diciembre de 2000 en Niza, en el cual se aprobó la Agenda Social Europea. A través de ella se pretendió reforzar el papel de la política social como factor de competitividad, asumiendo plenamente que los objetivos de crecimiento económico y de cohesión social resultan indisolubles porque se

¹⁷ En las Directrices elaboradas por el Consejo para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000 no se introducen significativas novedades respecto de las formuladas para el año 1999, ni en general ni respecto al pilar de la igualdad de oportunidades. En cuanto a estas últimas se pretende reforzar la igualdad de oportunidades mediante especialmente medidas dirigidas a facilitar la conciliación de las obligaciones familiares con las laborales, tanto por parte de los hombres como de las mujeres, a través de la concesión de permisos parentales, trabajo a tiempo parcial y formas de organización flexible del trabajo, y todo ello en el marco de un necesario equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el empleo que respondiera a los intereses tanto de los trabajadores como de los empresarios. También se consideró que la lucha contra la discriminación salarial entre hombres y mujeres serviría para favorecer la participación equilibrada de los hombres y las mujeres en la vida laboral y familiar. En estas Directrices se insiste también de manera especial en que se debe facilitar, tanto a las mujeres como a los hombres, su reincorporación al mercado de trabajo tras una ausencia.

condicionan y refuerzan mutuamente¹⁸. Se incidió de manera especial en el aspecto de la calidad del empleo como uno de los objetivos básicos de la EEE¹⁹. Y aunque la igualdad de oportunidades no se recogió como uno de los retos comunes a los que debían hacer frente los Estados miembros de la Unión, sino como una medida instrumental para conseguir hacer frente a problemas como el del progresivo envejecimiento de la población europea y el de la exclusión social, se señaló de forma expresa que el rechazo a cualquier forma de exclusión o discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres constituyen valores fundamentales del modelo social europeo. Siendo así, el fomento de la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer sí se recogió como una de las seis orientaciones estratégicas para la política social desarrollada en el seno de la Unión Europea, estableciéndose además que tendría un carácter transversal respecto a todas las demás actuaciones llevadas a cabo en el marco de la Agenda Social, entre ellas, las de mejora cuantitativa y cualitativa de los puestos de trabajo, sin perjuicio de que hubiera de ser completada con una serie de medidas específicas relativas al acceso de la mujer a la toma de decisiones, al refuerzo de los derechos en materia de igualdad y a la articulación entre la vida profesional y la vida familiar. Fue de nuevo el refuerzo de las medidas conciliadoras entre la vida profesional y familiar de los trabajadores y trabajadoras la actuación más destacada dentro de la Agenda Social, tanto en su consideración como actuación transversal dentro de la política de empleo con el objetivo de incrementar la tasa de actividad y de mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres²⁰, como en cuanto medida independiente y considerada como un objetivo autónomo en sí mismo²¹.

De conformidad con el criterio sentado en la Estrategia Social Europea del año anterior, en el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado en la primavera de 2001, se partió de la premisa de que una actuación coordinada en materia económica, social y de empleo resultaba absolutamente imprescindible para conseguir el objetivo de pleno empleo fijado en Lisboa en el año 2000²², compromiso que no sólo se mantiene sino que refuerza en cuanto que se considera un medio importante para enfrentarse al reto del envejecimiento de la población. En este Consejo Europeo fueron fijados unos objetivos

¹⁸ En el punto 9 de la propia Agenda Social Europea se señala que “Una sociedad con más cohesión social y menos exclusión es garantía de una economía con mejores resultados”.

¹⁹ En la Agenda Social Europea se destacó el carácter pluridimensional del aspecto de la calidad en el empleo, referenciándolo tanto a las características del puesto de trabajo como al marco más amplio del mercado de trabajo.

²⁰ La Agenda Social Europea manifiesta expresamente que “la perspectiva de la realización del pleno empleo debe verse acompañada de un decidido esfuerzo para facilitar la participación del mayor número de personas en el mercado laboral, lo que implica, en particular, que se refuercen las políticas tendentes a fomentar la igualdad profesional de ambos sexos, a mejorar la articulación entre la vida profesional y la vida familiar.....”.

²¹ En las Directrices para el empleo del año 2001 se insistió fundamentalmente en el carácter transversal de la igualdad de oportunidades. Se estimaba que para conseguir incrementar la tasa de empleo femenino (cuarto pilar de la EEE) tal objetivo se debía integrar en cada uno de los tres pilares de la EEE (mejorar la capacidad de inserción profesional, desarrollar el espíritu de empresa y creación de empleo y fomento de la capacidad de adaptación de las empresas y sus trabajadores). Además de ello se volvieron a reiterar las mismas directrices ya establecidas en los dos años anteriores, dirigidas básicamente a conseguir incrementar la tasa de empleo femenino en todos los sectores de actividad y profesiones -sobre todo en aquellos en que la mujer se encontrara subrepresentada-, a alcanzar la igualdad retributiva entre hombres y mujeres por la realización del mismo trabajo, uno equivalente o un trabajo de igual valor, y a garantizar a hombres y mujeres su reintegración al mercado de trabajo tras una ausencia derivada del ejercicio de sus responsabilidades familiares.

²² Hay que tener en cuenta que en el Consejo Europeo de Estocolmo se fijan unos objetivos intermedios a alcanzar en el año 2005 para las tasas de empleo de toda la Unión: el 67% en general y el 57% para las mujeres.

intermedios para 2005 en materia de empleo y se estableció que el pleno empleo perseguido no supone tan sólo ofrecer más puestos de trabajo, sino también conseguir que esos empleos sean mejores²³. Es a partir de este momento cuando la calidad del empleo se empezó a considerar realmente como un componente absolutamente esencial del pleno empleo²⁴ y, por consiguiente, de las políticas de empleo, tanto a nivel comunitario como interno de cada Estado miembro. En este Consejo Europeo la igualdad de oportunidades para ambos sexos dejó de ser configurada como un pilar independiente de la estrategia europea de empleo y pasó a constituir un objetivo específico vinculado directamente a la mejora de la calidad en el trabajo²⁵. Con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como presupuesto de la calidad del empleo se indicó que los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para integrar y hacer más visible la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los pilares de la EEE y previó expresamente la actualización, antes de que finalizara el año 2001, de la legislación comunitaria en vigor para la aplicación del principio de igualdad de trato entre los sexos en lo relativo al acceso al empleo, la formación profesional y la mejora de las condiciones laborales. El cumplimiento de esta previsión se produjo al año siguiente a través de la aprobación de la Directiva 2002/73/CE, del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, por la que se reformó la Directiva 76/207 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y orientación profesionales y a las condiciones de trabajo²⁶.

A continuación, se celebró el Consejo Europeo de Barcelona los días 15 y 16 de mayo de 2002, en el cual se efectuó una revisión de la Estrategia de Lisboa basada en el

²³ La calidad en el empleo se entiende que viene vinculada a dos elementos. Por una parte, la calidad en el puesto de trabajo concreto que ocupa el trabajador; y, por otra, la calidad del mercado de trabajo, que engloba la seguridad y la salud en el trabajo, la flexibilidad y la seguridad, la integración y el acceso al mercado laboral, la organización del trabajo, el diálogo social, la participación de los trabajadores, la diversidad y no discriminación, la eficacia y productividad general del trabajo y también, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en general y, más en particular, el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada.

²⁴ En el apartado 26 de las Conclusiones del Consejo de Estocolmo se señala que “la recuperación del pleno empleo implica no sólo crear más puestos de trabajo sino también mejorar su calidad”.

²⁵ Esta idea no se puede considerar totalmente novedosa puesto que ya en el Programa de Acción Social de 1974 se vinculaba directamente la igualdad de hombres y mujeres -en lo que se refería al acceso al empleo y a la formación y orientación profesionales, en las condiciones de trabajo [incluidas las retribuciones], así como también la conciliación de las responsabilidades familiares de todos los interesados con sus aspiraciones profesionales-, a alcanzar el objetivo “del pleno y mejor empleo en la Comunidad”.

²⁶ Las Directrices para el empleo para el año 2002 siguen incidiendo en los mismos aspectos que las anteriores: políticas activas a favor del empleo femenino en proporción a su mayor nivel de desempleo con el objetivo de alcanzar los objetivos de Lisboa; corregir los efectos negativos de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales sobre el empleo femenino; garantizar la igualdad retributiva entre hombres y mujeres cuando desarrollen trabajos de igual valor; luchar contra la segregación profesional; incentivar la creación de empresas y el trabajo autónomo de las mujeres; fomentar el recurso voluntario a formas de trabajo flexible por parte tanto de los hombres como de las mujeres que, además, no supongan una pérdida de su calidad de trabajo; facilitar el acceso de las mujeres a la enseñanza, a la educación y a la formación a lo largo de toda la vida y, en particular, el acceso a la formación y a las calificaciones necesarias para las carreras en tecnologías de la información; adoptar medidas conciliatorias de la vida profesional y privada -dotación de servicios públicos de cuidado y atención a niños y demás personas dependientes- con el fin no sólo de fomentar el reparto equilibrado entre hombres y mujeres de las responsabilidades familiares y, por tanto, garantizar la presencia participación femenina en el empleo en las mismas condiciones que los hombres, sino también con la finalidad de que tanto hombres como mujeres puedan permanecer en el mercado de trabajo y ser plenamente productivos en él cuando deban actualizar su calificación profesional y, en consecuencia, ausentarse temporalmente del mercado laboral.

reforzamiento de la misma, pues se reitera que el pleno empleo en la Unión Europea constituye el núcleo de aquella estrategia y que debía ser el principal objetivo de las políticas económicas y sociales. En particular, la estrategia de empleo revisada debería centrarse a partir de entonces en elevar la tasa de actividad, potenciando las posibilidades de empleo y suprimiendo los obstáculos y la falta de incentivos para encontrar o conservar un puesto de trabajo, preservando simultáneamente unos altos niveles de protección del modelo social europeo. Se estimó también la necesidad de una sólida interacción entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas y, en particular, una atención prioritaria a la formación permanente, la calidad de trabajo y la igualdad entre los sexos. Respecto a la necesidad de seguir trabajando a favor de la igualdad entre hombres y mujeres desarrollando medidas que facilitasen el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, se indicó que ello supondría, entre otras cosas, evitar las discriminaciones -y con tal fin se instaba a los Estados miembros a que suprimieran los elementos que desincentivaran la participación de la mano de obra femenina-, y tener en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños -para lo cual pedía a los Estados miembros que se esforzaran por conseguir prestar en 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90% de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33% de los niños de menos de tres años-.

Con posterioridad, en julio de 2002, la Comisión elaboró la Comunicación «Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo»²⁷, en la cual, por una parte, se pasaba revista a la aplicación de la EEE en los últimos cinco años, sobre la base de una evaluación global de los resultados del mercado de trabajo de la UE²⁸ y de un análisis de las medidas adoptadas por los Estados miembros en el marco del proceso de Luxemburgo²⁹, y por otra, se abordaban las principales cuestiones que se deberían tener en cuenta en la redefinición de la estrategia de empleo para el futuro. Con carácter general se concluyó que la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres se había integrado de manera generalizada en las políticas de empleo de los Estados miembros y que se habían conseguido reducir las diferencias entre los sexos en la tasa de actividad³⁰ a través, destacadamente, de la mejor conciliación de la vida profesional

²⁷ Esta Comunicación es el resultado del desarrollo del Programa conjunto que la Comisión y los Estados miembros, en el marco del Comité de Empleo, acordaron llevar a cabo en 2001. En virtud de tal Programa la Comisión debía encargarse de coordinar la evaluación de la EEE a partir de los estudios nacionales de impacto realizados con arreglo a un esquema temático común y de proceder a una evaluación de los resultados de la UE en materia de empleo.

²⁸ El balance muestra una mejora estructural neta del mercado de trabajo entre 1997 y 2001, que incluye, entre otras, la creación de diez millones de puestos de trabajo (que supone un incremento del empleo del un 6,5 %), seis de los cuales han sido ocupados por mujeres. No obstante, se constata que sigue siendo necesaria la integración de las mujeres en el mercado de trabajo si se quieren alcanzar los objetivos propuestos en Lisboa de llegar al 70% de tasa de actividad.

²⁹ La evaluación de los cinco años anteriores puso de relieve mejoras estructurales evidentes en el mercado de trabajo europeo. A pesar de las diferencias observadas de un Estado miembro a otro y la dificultad de establecer relaciones de causalidad claras entre los resultados globales y las políticas específicas, se puede distinguir para tal período un nivel significativo de convergencia de las políticas nacionales de empleo hacia los objetivos y directrices definidas en el marco de la EEE. El método abierto de coordinación propiamente dicho ha demostrado su valor fundamentado en la colaboración y los nuevos métodos de trabajo, aunque se observan diferencias notables entre los Estados miembros.

³⁰ Según los datos aportados por la propia Comunicación de la Comisión sobre «Balance de aplicación de cinco años de la estrategia Europea de Empleo», el período quinquenal comprendido entre 1997 y 2001 se caracterizó por una notable creación de puestos de trabajo y por una considerable reducción del desempleo en un contexto de fuerte crecimiento del PIB. En particular, el número total de puestos de trabajo creados ascendió a algo más de diez millones (+ 6,5%), de los que seis millones fueron

y personal, considerada como una prioridad estratégica en todos los Estados miembros (y de manera especial, el aumento de la oferta de guarderías). Se puso de relieve, además, que la reducción de disparidades entre los distintos grupos, incluido el de hombres y mujeres, no constituía solamente una cuestión de equidad, sino también de eficacia, puesto que su consecución resultaba necesaria para solucionar algunos importantes problemas a los que se enfrentaba el espacio europeo: en particular, los relativos al envejecimiento de la mano de obra y a la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

Recogiendo los datos aportados por el Informe conjunto de marzo de 2002 sobre «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa», preparado para el Consejo Europeo de Barcelona, se precisó que, aunque entre 1997 y 2001 las mujeres ocuparon la mayoría de los nuevos puestos de trabajo creados, de modo que la tasa de empleo femenino consiguió aumentar desde el 50,6% al 54,9 %, reduciéndose en tal período la tasa de empleo entre mujeres y hombres desde un 20% a un 18% y la tasa de desempleo de 12% al 9%, para alcanzar los objetivos fijados en Lisboa respecto a las tasas de empleo para 2010, era necesario que entre 2002 y 2010 el empleo aumentara en 15,4 millones de personas, de los cuales 9,6 millones debían ser mujeres. Se constató que las diferencias en el empleo entre hombres y mujeres seguían siendo considerables (inclusive las diferencias de retribución, que alcanzaban el 16% de media) y que debían acortarse para poder lograr los objetivos de pleno empleo establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa, lo cual pasaba necesariamente, por un lado, por la implicación activa de los interlocutores sociales -a través de la negociación colectiva-, en particular en el ámbito de las remuneraciones y del permiso parental, y por otro, por que los gobiernos se centraran en una oferta de guarderías que permitiera en el año 2010 atender al 90% de los niños comprendidos entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33% de los niños menores de 3 años. Finalmente planteó que uno de los retos principales de las futuras directrices de empleo era el de fomentar un mercado de trabajo integrador mediante la reducción de las disparidades sociales (entre ellas, las diferencias de género) y geográficas³¹.

El 14 de enero de 2003 la Comisión presentó una Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con el título «El futuro de la estrategia europea de empleo. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos», en la que se preveían una serie de recomendaciones con vistas a reforzar la Estrategia de Lisboa: simplificación de las directrices económicas y de empleo, la definición de objetivos cuantitativos, la mejor organización de las distintas políticas y la movilización de los distintos agentes que intervienen en el diseño y aplicación de la estrategia europea de empleo. La igualdad de oportunidades no se contenía directamente entre los tres objetivos globales a los que habían de tender las futuras directrices de empleo (referidos al pleno empleo, la calidad y productividad del trabajo y la cohesión en el mercado laboral de forma que todas las personas que deseen trabajar puedan hacerlo), pero sí entre las medidas concretas para alcanzar tales objetivos, lo cual resultaba coherente con la consideración en documentos anteriores de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al

ocupados por mujeres; el desempleo se redujo en más de cuatro millones (25%) y la población activa aumentó en aproximadamente cinco millones de personas, la mayoría de ellas mujeres.

³¹ En relación a España precisaba que la EEE había tenido un impacto especialmente relevante en la igualdad de oportunidades, sobre todo a través de los programas de medidas activas del mercado de trabajo, en los cuales se recogen medidas dirigidas prioritariamente a favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

empleo y en las condiciones de trabajo como elemento imprescindible de la calidad del trabajo. En particular, la Comisión proponía promover la igualdad entre hombres y mujeres evaluando sistemáticamente la incidencia de las nuevas propuestas legislativas sobre la igualdad entre ambos sexos.

El objetivo fundamental era alentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, que continuaba siendo considerado de capital importancia para conseguir los objetivos de Lisboa en materia de empleo, por lo que se pretenden promover unas condiciones más favorables para que las mujeres se incorporen o reincorporen al mercado de trabajo y/o para que permanezcan en él (se trataba de lograr sobre todo que las mujeres de mayor edad permanecieran en el mercado de trabajo más tiempo y que resultara más fácil acceder a él a las mujeres con niños de corta edad). Con tal finalidad se dispuso que deberían ser adoptadas políticas que previeran la existencia, el acceso y la calidad adecuados de los servicios de cuidado de niños y otros dependientes, la distribución equitativa de las responsabilidades de asistencia y del trabajo doméstico y el fomento del recurso por los hombres a permisos parentales y de otro tipo, así como la posibilidad de que tanto los hombres como las mujeres se acogieran al trabajo flexible³².

Se insistía de nuevo en la necesaria integración de las medidas a favor de la igualdad de oportunidades en todas las demás políticas³³, especialmente en la de empleo, que deberá centrarse “*en las desigualdades estructurales del mercado de trabajo*”. Entre estas desigualdades estructurales se incluyeron las diferencias entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y formas de empleo atípicas; la segregación por géneros de los sectores y profesiones; las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres; y la promoción de mujeres a cargos decisorios. Además se señaló que debería reducirse significativamente la infrarrepresentación de las mujeres en los ámbitos clave que configuran la futura sociedad basada en el conocimiento, en concreto, en la enseñanza superior y en la investigación.

Se indicó también que el logro de estas medidas y su efectividad de cara a cumplir los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Lisboa, que se mantienen como válidos, requería una mejor integración de las mismas en las políticas nacionales, regionales y locales del mercado de trabajo de los Estados miembros, así como en las políticas del FSE, y también una mayor colaboración entre los gobiernos a los distintos niveles, las ONGs, la sociedad civil y los interlocutores sociales, exigiéndose a estos últimos un compromiso más intenso en el proceso europeo en marcha encaminado al pleno empleo. Es decir, no se enumeraron simplemente cuáles eran los objetivos y qué tipo de medidas se debían tomar para conseguirlos, sino que, además, se especificaron cuáles eran los medios instrumentales más adecuados para alcanzarlos³⁴.

³² Se volvió a hacer hincapié así en la necesidad de distribuir de forma equitativa las cargas familiares entre mujeres y hombres mediante la adopción de medidas que facilitaran y promovieran la conciliación de la vida laboral y familiar no sólo de las mujeres sino también de los hombres, incluida la distribución flexible de los tiempos de trabajo, así como también el establecimiento de medios destinados a la atención de personas dependientes y niños.

³³ Y también en la adopción de medidas de sensibilización, de formación al respecto y de supervisión y control de su eficacia.

³⁴ Inmediatamente después de este documento y con fundamento en el mismo, el Consejo adoptó la Decisión de 22 de julio de 2003, por la que se establecieron las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el periodo de 2003-05. Dentro de las prioridades fundamentales de las reformas estructurales («los diez mandamientos») que se debían acometer con el fin de conseguir los tres objetivos propuestos como principales, se hallaba la de promover la igualdad entre hombres y mujeres, vinculada directamente a alcanzar el objetivo del fortalecimiento de la cohesión social y de la inserción (los otros dos objetivos que junto con éste se consideran principales fueron el pleno empleo y la mejora

El siguiente acontecimiento digno de mención en el tema que nos ocupa es el representado por la Comunicación de la Comisión, de 26 de noviembre de 2003, sobre «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes». Dado que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se había vinculado desde el año 2001 a la calidad en el empleo, considerándose uno de los indicadores principales de la misma, se evalúan los progresos realizados al respecto. En general se constató que aunque las tasas de empleo femenino habían mejorado de forma constante y que las diferencias entre hombres y mujeres en la tasas de empleo y desempleo se habían logrado atenuar, sin embargo, las diferencias entre uno y otro sexo en el acceso y permanencia en el mercado de trabajo todavía resultaban muy considerables. Se pusieron de relieve las principales desigualdades: el mantenimiento de la brecha salarial entre hombres y mujeres³⁵; la persistencia de la segregación sectorial y profesional³⁶; la falta de estructuras adecuadas para el cuidado de niños y otras personas dependientes como principal obstáculo al fomento de la participación de las mujeres en el empleo; y el mayor riesgo que las mujeres poco cualificadas tenían en algunos Estados miembros de quedar atrapadas en una secuencia de períodos de desempleo, empleos temporales, a tiempo parcial y en los empleos peor remunerados. Fueron estas deficiencias justamente las que se instó a los Estados miembros a corregir a través de una serie de medidas, indicándose específicamente a cada uno de ellos qué medidas, en concreto, se encontraban obligados a adoptar, teniendo en cuenta sus propios logros respecto a la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo. Con carácter general, para conseguir la disminución significativa de las diferencias salariales se dispuso que los Estados miembros deberían adoptar un enfoque polifacético que abordara los factores que subyacen a dichas diferencias, en particular, la segregación sectorial y profesional, la educación, la formación, los sistemas de clasificación profesional y los sistemas de remuneración, la sensibilización y la transparencia. Y con la finalidad de reducir las diferencias entre los niveles de empleo y desempleo de hombres y mujeres se proponía la adopción de medidas formativas, la reforma de los sistemas fiscales y de Seguridad Social -de modo que no fueran disuasorios de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo-, la concesión de incentivos a las empresas y la creación y mejora de la calidad de los servicios de cuidado y atención a niños y personas dependientes, ya que ello permitiría aprovechar plenamente la oferta de mano de obra femenina.

Conviene poner de manifiesto como la conciliación entre la vida profesional y la vida privada no sólo es considerada como una específica medida orientada directamente

de la calidad y productividad del empleo). Para ello se abogó, en particular, por reducir diferencias en lo que respecta a la tasa de empleo, de desempleo y a la remuneración y por favorecer la conciliación entre la vida laboral y familiar a través del aumento del número de centros dedicados al cuidado de niños. En estas Directrices se pone de relieve igualmente que, según un estudio realizado por la Comisión, los principales factores asociados a las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres son: los distintos niveles de participación en el mercado de trabajo y las respectivas estructuras de carrera; los baremos salariales diferentes; los efectos de las políticas de remuneración y promoción entre los hombres y las mujeres; la segregación horizontal en general y la concentración de las mujeres en los sectores y empleos peor remunerados. A tenor de estas deficiencias, se señaló que la lucha contra discriminación retributiva de las mujeres se debería encauzar a través de la intervención sobre la segregación sectorial y profesional, sobre la clasificación de los empleos, sobre las diferencias de los sistemas de remuneración y a través de la mejora en el acceso de las mujeres a la educación y a la formación.

³⁵ Las mujeres estaban infrarrepresentadas en los niveles más altos de la escala salarial y sobrerrepresentadas en los niveles más bajos.

³⁶ Los datos ponían de relieve que la segregación sectorial era de un 18% y la profesional de un 25%, sin indicios, además, de que fuera a reducirse. Curiosamente se aporta el dato de que es justamente en los países con más elevada tasa de ocupación femenina, caso de los países nórdicos, donde la segregación profesional entre hombres y mujeres suele ser más importante.

a posibilitar y fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo, sino como una actuación independiente encaminada también a conseguir la calidad del trabajo, que merece una atención específica y separada. Se entiende que en las medidas de conciliación se comprenden la introducción de métodos y formas de organización del trabajo más flexibles (incluido el horario de trabajo flexible)³⁷, la oferta de estructuras adecuadas para el cuidado de niños y otras personas dependientes, un enfoque más equilibrado entre flexibilidad y seguridad, una aplicación más eficaz de la legislación existente en materia de salud y seguridad y, por último, la adaptación de los trabajadores a los cambios del trabajo a través del aprendizaje permanente en la empresa. Sin duda, son las dos actuaciones citadas en primer lugar las estimadas como las más importantes -aún más, imprescindibles- medidas conciliatorias.

Avanzando cronológicamente, en el Consejo Europeo de primavera de 2004, celebrado en Bruselas, se señaló que los objetivos de empleo (y también los económicos) formulados en el año 2000 en el Consejo Europeo de Lisboa seguían siendo válidos, pero que, para lograr alcanzarlos en el umbral previsto del año 2010, resultaba imprescindible realizar esfuerzos adicionales y acelerar el ritmo de las reformas que resultaran pertinentes para ello, mostrando su voluntad política de que así sucediera. El principal cambio de orientación vino dado por considerar prioritaria la aplicación efectiva por parte de los Estados miembros de los compromisos adquiridos para alcanzar los objetivos de Lisboa³⁸. Y en relación con una estrategia global para el empleo, se señalaba que los Estados miembros deberían prestar urgentemente atención a cuatro retos estructurales específicos: la adaptabilidad, atraer a más personas al mercado laboral, la mejora de la calidad del empleo y la inversión en capital humano. Respecto al segundo de los retos mencionados, el de conseguir atraer a más personas al mercado de trabajo, se estableció la necesidad de desarrollar estrategias específicas que aumentaran el índice de empleo de la mujer³⁹. Se argumentaba que un planteamiento que incorporara la igualdad entre los sexos contribuiría a alcanzar los objetivos generales de Lisboa: animar a más mujeres a trabajar requiere tomar medidas para hacer frente a las desigualdades entre hombres y mujeres en la retribución y crear entornos laborales más adaptados a las obligaciones familiares.

Más adelante, en mayo de 2004, cuando la Estrategia de Lisboa estaba casi a medio camino de su andadura prevista, la Comisión Europea creó, conforme a las

³⁷ Según se señala en la propia Comunicación de la Comisión a la que estamos aludiendo sobre «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes», “La sociedad del conocimiento abre nuevas perspectivas para la calidad del empleo, ya que propicia las condiciones que permiten transformar los empleos existentes, generar nuevos métodos de trabajo y nuevos modos de organizar el trabajo y fomentar mayor flexibilidad en el lugar de trabajo. El teletrabajo representa un ejemplo concreto de flexibilidad gracias a las TIC, ya que favorece nuevas formas de organización del trabajo y facilita la conciliación entre la vida profesional y la vida privada, suprimiendo obstáculos a la movilidad y creando nuevas oportunidades de empleo para las personas excluidas hasta ahora del mercado de trabajo”. Curiosamente no se hace ninguna referencia particular al trabajo a tiempo parcial como instrumento al servicio de la conciliación de la vida laboral y personal.

³⁸ En la Conclusión décima del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004 se expone expresamente que “El Consejo Europeo reconoce que actualmente la cuestión decisiva es la necesidad de una mejor aplicación de compromisos previamente asumidos. La confianza en el proceso requiere una aceleración del ritmo de la reforma a escala de los Estados miembros. Es necesario un seguimiento más intenso de los resultados nacionales, incluso intercambiando información sobre las mejores prácticas. Es precisa una rápida plasmación en medidas concretas de los acuerdos y de la formulación de políticas a escala de la UE. El Consejo Europeo pone de relieve la necesidad de abordar las importantes carencias inaceptables a la hora de incorporar al Derecho nacional las medidas acordadas, así como de finalizar el programa legislativo derivado de la Agenda de Lisboa”.

³⁹ Y también de los trabajadores de mayor edad.

Conclusiones del Consejo Europeo de 2004, un grupo de alto nivel de expertos independientes bajo la presidencia del ex-primer ministro holandés Wim Kok, con el objetivo de realizar una evaluación de los pasos dados hasta el momento. El grupo presentó a la Comisión y al Consejo un informe titulado «Renovar el desafío», muy crítico con los resultados obtenidos en aplicación de la estrategia europea de empleo⁴⁰, por lo que, con el propósito de dar un nuevo impulso a tal estrategia que consiguiera mejores resultados, se propuso un nuevo proceso de coordinación simplificado acompañado de una concentración de esfuerzos en los Planes de Acción Nacionales, así como centrar la atención no ya en los objetivos sino en la aplicación efectiva de las acciones desarrolladas para alcanzarlos. El postulado esencial era el de centrar los esfuerzos en la aplicación de políticas básicas que tengan un gran impacto. Dentro de los cinco objetivos políticos prioritarios en los que se debía trabajar para reforzar la Estrategia de Lisboa se encontraba el de “*configurar un mercado de trabajo integrador en aras de una mayor cohesión social*”, poniéndose de relieve la imperiosa necesidad de que más trabajadores se sumaran al mercado laboral en un contexto en el que el envejecimiento ya estaba haciendo disminuir la población activa⁴¹. A tal fin, y entre otras medidas, se propuso la necesidad de hacer esfuerzos adicionales para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, de forma que el trabajo llegara a ser una opción real para este colectivo. Según este documento, ello exigía eliminar los dispositivos fiscales que seguían desincentivando el empleo femenino, tomar medidas enérgicas que abordasen de raíz la diferencia de retribución entre los sexos, una aplicación más estricta de la legislación de lucha contra la discriminación, y mejorar la conciliación de la vida profesional y familiar a través, fundamentalmente, de la disponibilidad de servicios de atención infantil y geriátrica asequibles y de buena calidad⁴².

⁴⁰ Se declara de forma contundente que “La aplicación de la estrategia de Lisboa es hoy todavía más urgente ante la intensificación del diferencial de crecimiento con respecto a los Estados Unidos y Asia, en un momento en que, además, Europa debe afrontar el doble reto de un crecimiento demográfico escaso y de un envejecimiento de su población. Queda poco y no podemos permitirnos la autocomplacencia”.

⁴¹ Esto no constituye más que una manifestación de lo dispuesto en la Comunicación de la Comisión «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», en la que con el objetivo de crear más empleos y de mayor calidad se establecía que “Los Estados miembros y los interlocutores sociales deben desplegar más esfuerzos para incrementar el empleo, en particular, aplicando políticas activas en materia de empleo que ayuden a los trabajadores en su ocupación y les animen a seguir estando activos, elaborando políticas de envejecimiento activo de la población que disuadan a los trabajadores de abandonar prematuramente el mundo del trabajo, y modernizando los sistemas de protección social de manera que sigan ofreciendo la seguridad necesaria para ayudar a la gente a aceptar el cambio”.

⁴² Respecto a las Directrices para el empleo para 2004, se mantienen las establecidas para el año 2003. No se presta una especial atención a la participación en el mercado de trabajo de las personas inactivas, entre ellas las mujeres. Y ello a pesar de que el aprovechamiento de la participación femenina en el mercado de trabajo se considera no sólo una cuestión de igualdad entre hombres y mujeres, sino también una cuestión de eficacia económica.