

FUNDACION
I° DE MAYO



documentos de trabajo

DOC 2/2001

*EMPLEOS TEMPORALES SUBSIDIADOS EN
EL SECTOR PÚBLICO Y SECTOR NO
MERCANTIL EN ESPAÑA*

Lorenzo Cachón (Director)
Fernando Rocha
Jorge Aragón

DOC 2/2001

*EMPLEOS TEMPORALES SUBSIDIADOS EN
EL SECTOR PÚBLICO Y SECTOR NO
MERCANTIL EN ESPAÑA*

Lorenzo Cachón (Director)
Fernando Rocha
Jorge Aragón

El presente documento recoge un informe elaborado en el marco del proyecto “MESANOM” (*mesures d’aides aux emplois du secteur non marchand*), dirigido por Jean Claude Barbier, del Centre d’études de l’emploi (Francia). El objeto de este proyecto consistió en la realización de un estudio comparativo sobre las medidas de fomento del empleo temporal en el sector público y no mercantil, en cuatro países europeos: Dinamarca, España, Italia y Reino Unido.

La realización del informe sobre España estuvo a cargo de: Lorenzo Cachón (director de la investigación), de la Universidad Complutense de Madrid; y Fernando Rocha y Jorge Aragón (investigadores), de la Fundación 1º de Mayo.

ÍNDICE**I. INTRODUCCIÓN**

La política de empleo en España en el contexto de un Estado de bienestar conservador.
El modelo constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fomento del empleo.
Economía social y nueva economía social en España.
Los nuevos yacimientos de empleo

II. DISPOSITIVOS DE POLÍTICA DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN EL SECTOR NO MERCANTIL**2.1. Sector Público**

- 2.1.1. Valoración general
- 2.1.2. Dispositivos de la Administración Central
Ficha 1: Convenios INEM con Órganos de la Administración del Estado, Organismos Autónomos, y Comunidades Autónomas.

2.2. Desarrollo Local

- 2.2.1. Valoración general
- 2.2.2. Dispositivos de la Administración Central
Ficha 2: Convenios INEM con Corporaciones Locales
Ficha 3: Iniciativas Locales de Empleo
Ficha 4: Fomento de contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local por Corporaciones Locales.
Ficha 5: Promoción de proyectos y empresas calificadas como I+E.
Ficha 6: Ayudas a Corporaciones Locales para prospección de nuevos proyectos empresariales.
Ficha 7: Programa de fomento del empleo agrario para Andalucía y Extremadura, y en las zonas rurales deprimidas
- 2.2.3. Dispositivos de las Comunidades Autónomas.

2.3. Nuevas Actividades

- 2.3.1. Valoración general
- 2.3.2. Dispositivos de la Administración Central
Ficha 8: Escuelas-Taller y Casas de Oficio.
Ficha 9: Talleres de Empleo.
- 2.3.3. Dispositivos de las Comunidades Autónomas

2.4. Nueva economía social

- 2.4.1. Introducción
- 2.4.2. Dispositivos de la Administración Central.
Ficha 10: Convenios del INEM con Universidades e Instituciones Privadas sin Ánimo de Lucro.
Ficha 11: Apoyo a Centros Especiales de Empleo.
Ficha 12: Capitalización de prestaciones por desempleo.
- 2.4.3. Dispositivos de las Comunidades Autónomas.

III. CONCLUSIONES: POLÍTICAS DE EMPLEO Y ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

- 3.1. Los “trabajos de utilidad colectiva a la española”.
- 3.2. Las políticas nacionales de empleo y el desarrollo local.
- 3.3. Nueva economía social y yacimientos de empleo
- 3.4. Políticas de “activación” y economía social
- 3.5. Políticas de empleo y ciclo económico

Bibliografía

I. Introducción.

La política de empleo en España en el contexto de un Estado de bienestar conservador

Se puede decir que la “política de empleo” se inaugura en España con la crisis económica y con el inicio de la transición política a mediados de los años setenta y que se plasma en los llamados “Pactos de la Moncloa” de 1977.

España llega a ese momento histórico con un sistema de regulación calificable de “fordismo incompleto” (Toharia, 1986) y con un Estado de bienestar construido desde la lógica “conservadora-corporativista” en la tipología de Esping-Andersen (1993 y 2000), pero bajo una “dictadura conservadora” (Navarro, 2000), como en los casos de Portugal y Grecia, lo que le dota de algunos rasgos peculiares: centrado en transferencias sociales en lugar de servicios sociales, con un nivel muy bajo de gasto social que hace que incluso aquellas transferencias se sitúen muy por debajo de la media europea. A ello habría que añadir la gran escasez que caracteriza los recursos del Estado y el énfasis que desde esta lógica se hace en el papel tradicional que se atribuye a la familia.

Durante la transición, momento en que comienzan a formularse en España “políticas de empleo” (a raíz especialmente de los Pactos de la Moncloa en 1977) (véase Palomeque, 1985), además de abordar la construcción de un Estado democrático, las políticas públicas tuvieron que afrontar la mejora de los mecanismos del Estado de bienestar y los requerimientos la crisis económica y del déficit de empleo.

En el “sistema nacional de protección social” (según la expresión de Théret, citado por Barbier, 1998, 394), no se produce un cambio de la lógica “conservadora-corporativa” con que se había (re)estructurado durante el franquismo, pero sí hay cambios muy importantes ya que se establece efectivamente una garantía universal a derechos como la educación, la sanidad, las pensiones y otros. Además se produce (hasta los años noventa) un incremento del gasto social (medido en proporción del PIB).

La debilidad del Estado de bienestar en España, a pesar de las mejoras producidas en los últimos 25 años, se plasma en la estructura del empleo: cuando se compara España con la Unión Europea (y con los Estados miembros) se puede observar que el tradicional déficit de empleo que tiene España (y otros países europeos del sur) se centra en cuatro ramas de actividad que tienen que ver con la (débil) intervención pública en estos campos: “administración pública”, “educación”, “sanidad y servicios sociales” y “otros servicios” (excluyendo servicio doméstico). Lo muestran claramente tanto los datos del empleo de estas ramas en relación con el total de población en edad de trabajar como la proporción de ocupados de esas ramas por cada 1000 habitantes. Si España tuviera en esas ramas, que dependen en gran medida de intervenciones ligadas al Estado de bienestar, el empleo equivalente a la media de la Unión Europea, la tasa de actividad sería 6,2 puntos superior y la tasa de paro 10 puntos inferior (si se mantuviera la tasa de actividad actual). Es decir, las pautas agregadas de actividad, empleo y paro se aproximarían en gran medida a la media europea. En los dos cuadros siguientes pueden verse algunos de estos indicadores:

Cuadro 1. Empleo total en algunas ramas de servicios (más ligadas a políticas sociales) en relación a la población en edad de trabajar (15-64 años) (1997)

	UE 15	ESPAÑA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	4,6	3,2
EDUCACIÓN	4,1	2,9
SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	5,7	3,1
OTROS SERVICIOS (sin pers. doméstico)	3,2	1,8
* Activ. Asociativas	0,6	0,2
* Activ. recreativas/culturales/ deportivas	1,1	0,9
* Activ. saneamiento público y otros serv.	1,2	0,7

Fuente: CE, *Employment in Europa 1999*

Cuadro 2. Ocupados en cuatro ramas de servicios por cada 1000 habitantes (1997)

	Ocupados por 1000 habitantes		Diferencia España - UE 15
	UE 15	ESPAÑA	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	30,3	21,4	8,9
EDUCACIÓN	27,0	19,4	7,6
SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	37,5	18,1	19,4
OTROS SERVICIOS	21,1	12,0	9,1

Fuente: Estimación propia a partir de datos CE, *Employment in Europa 1999*

Esto argumentación muestra que en España, en comparación con la media de los Estados miembros de la UE, existe todavía un importante déficit de intervención pública en la satisfacción de necesidades sociales (colectivas e individuales) cuando se miden en términos de empleo (como se ha hecho aquí) o en términos de gasto social (que en 1997 era en España del 21,4% del PIB frente al 28,2% de media de la Unión Europea).

Hay que señalar, además, que buena parte del impulso a la satisfacción de necesidades sociales (especialmente en servicios sociales y otros servicios) en los últimos 25 años se han realizado desde las corporaciones locales y desde el sector asociativo privado.

En este contexto hay que inscribir las políticas de empleo que se van produciendo en España desde mediados de los setenta. A grandes rasgos se pueden distinguir tres grandes etapas en el desarrollo de las políticas de empleo (en general) en España, etapas en las que se superponen factores políticos y económicos (Cachón y Palacios, 1999): la primera, el “quinquenio centrista” entre 1977 y 1982; la segunda, que coincide con los “trece años socialistas” que van desde 1983 a 1996; y la más reciente, marcada por los acuerdos interconfederales de 1997 entre centrales sindicales y organizaciones patronales y los planes nacionales de empleo en el marco de la UE.

La primera etapa tiene un cierto carácter experimental, entre las resistencias a admitir el hecho de la crisis y la aparición de un alto nivel de desempleo no coyuntural, y a la subordinación de la resolución de los problemas económicos a cuestiones políticas asociadas a la “transición democrática”. No obstante, constituye un período decisivo de “normalización” y democratización de las relaciones laborales. Tras la firma de los Pactos de la Moncloa en 1977, se ponen en marcha programas experimentales de empleo juvenil y diversas medidas de incentivación de la contratación de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo. Más adelante se firma el Acuerdo Marco Interconfederal (1980) y tras él se aprueba la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) y la Ley Básica de Empleo (LBE). En 1981 se firma el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) que contempla la creación de un conjunto diversificado de programas de fomento del empleo y reparto de trabajo: contratos en prácticas, de formación, temporales, a tiempo parcial y jubilación anticipada a los 64 años.

La plasmación normativa del ANE enlazará con la segunda etapa. El paso decisivo lo constituye la reforma de la LET y de la LBE (en su capítulo de prestaciones por desempleo) en agosto de 1984. En estas normas se aprueba el marco normativo básico laboral y de política de empleo que va a estar vigente en la década 1984-1994. A ello habrá que añadir en 1990 la aprobación de la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo) que reforma profundamente el marco de la formación profesional.

Hasta 1986, con la excepción de la reforma laboral de 1984 que de hecho alcanzará su pleno desarrollo a partir de ese mismo año 1986, la política de empleo en España se limita prácticamente a la incentivación selectiva de la contratación de determinados colectivos de trabajadores (menores de 25 años, trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo y otros colectivos que se estiman discriminados en el mercado laboral) mediante bonificaciones en las cuotas de la seguridad social y la ampliación de las posibilidades de contratación por tiempo determinado, la apertura de la vía de la jubilación anticipada con contratos de relevo, y subvenciones y/o bonificaciones para los contratos en prácticas y para la formación.

Los rasgos más relevantes del "sistema de empleo" y de las políticas de empleo en 1986, a la entrada de España en las Comunidades Europeas, en comparación con otros países de nuestro entorno, son los siguientes (Cachón y Palacio, 1999):

1. Existe una amplia variedad de modalidades de contratación por tiempo determinado, introducida a raíz de la reforma laboral de 1984 (esto supone una clara incentivación de ese tipo de contratación frente a la contratación de carácter indefinido, independientemente de que exista o no una relación de causalidad);
2. Las indemnizaciones por despido son relativamente elevadas en comparación con otros países europeos, dado el uso desviado que se hace de las diferentes modalidades de despido, sesgado hacia el despido individual disciplinario (Toharia, 1997);
3. La cobertura del desempleo es relativamente baja en cuanto al número de perceptores de prestaciones por desempleo, pero relativamente elevada en cuanto a la cuantía y la duración de las prestaciones de los que las perciben (Toharia, 1997);
4. El sistema de negociación colectiva está poco articulado y hay un peso desproporcionado de los convenios de ámbito supraempresarial, lo que contribuye a limitar el contenido de las materias objeto de negociación, excesivamente centradas en la fijación de los incrementos salariales (Palacio, 1993 y OCDE, 1996);
5. La proporción que representan las cotizaciones en el coste laboral está en torno a la media europea pero presenta una asimetría entre las partes que corren a cargo de trabajadores y empresarios: mientras que la de los primeros está por debajo de la media europea, con la de los empresarios ocurre lo contrario (Martín, 1997);
6. La cualificación de la mano de obra presenta sesgos muy acusados: poco peso relativo de la formación profesional y desprestigio de la misma en el mercado, sistema universitario masificado y subvencionado públicamente en un porcentaje muy elevado que sobrepasa el 80%, limitado papel de la formación ocupacional y consiguientemente del reciclaje de la mano de obra a pesar del impulso que recibe con su inserción desde 1985 en el Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional (Plan FIP), y una movilidad profesional, tanto funcional como geográfica, muy restringida;
7. Las medidas de incentivación a la creación de empleo, no directamente relacionadas con la contratación, se refieren a medidas de fomento del empleo en el sector público que se implantan en ese mismo año, entre las que cabe distinguir los convenios INEM-Administraciones

Públicas, los denominados trabajos de colaboración social y el Plan de Empleo Rural (a partir de 1987), las ayudas públicas para el mantenimiento del empleo especialmente dirigidas a cooperativas de trabajo asociado y centros especiales de empleo, y un amplio abanico de medidas de apoyo a las iniciativas empresariales y a la creación de empleo, aunque tengan poca relevancia cuantitativa, que van desde la posibilidad de capitalización de las prestaciones por desempleo a los Fondos de Promoción de Empleo y las Zonas de Urgente Industrialización contenidas en los planes de reconversión industrial, pasando por la promoción del empleo autónomo y en cooperativas y sociedades laborales, la promoción de iniciativas locales de empleo, la integración laboral de los minusválidos y otras medidas de incentivación fiscal al empleo;

Desde la entrada de España en las Comunidades Europeas estos rasgos se han ido modificando, en general aproximándose a la situación y a las políticas dominantes en la UE¹.

El modelo constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fomento del empleo

En todo análisis de las políticas de empleo en España es fundamental tomar en consideración la configuración del Estado de las Autonomías creado con la Constitución Española (CE) de 1978 y la distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales que se diseña en la misma.

La CE define la legislación laboral básica como competencia exclusiva del Estado, permitiendo su ejecución a las Comunidades Autónomas (art. 149.1.7). Sin embargo, el margen de actuación de las Comunidades respecto a la política de empleo es más amplio ya no está únicamente circunscrita al ámbito laboral porque se puede considerar como una parte de la política económica. Y en este campo hay que tener en cuenta que si el art. 149.1.13. de la CE establece la exclusividad del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la economía, el art. 148.13, contempla que las Comunidades Autónomas asumen el fomento del desarrollo económico en su ámbito dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

De esta manera, el texto constitucional posibilita que las distintas Comunidades Autónomas puedan desarrollar programas propios de fomento del empleo –dentro de una amplia diversidad de denominaciones y regímenes jurídicos– siempre que no invadan esferas atribuidas en exclusiva al Estado, particularmente la legislación laboral. Por ejemplo: las Comunidades Autónomas pueden establecer subvenciones para incentivar la contratación de trabajadores en el marco de programas de fomento o de promoción del empleo, pero no pueden modificar la regulación general del contrato de trabajo que tiene carácter estatal.

Además las Comunidades Autónomas pueden asumir algunas competencias desarrolladas por el Estado a través de acuerdos entre ambas instancias. Este proceso negociado de transferencias y asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas se ha ido haciendo progresivamente desde 1978. En la actualidad se encuentra prácticamente finalizado en los campos del empleo y otros ámbitos sociales como educación, sanidad y servicios sociales. Entre las competencias ya asumidas por todas las Comunidades está la gestión del servicio público de empleo (con la excepción de la gestión de las prestaciones de desempleo, por ser consideradas parte del sistema de Seguridad Social, que sigue teniendo una concepción y gestión nacional) lo que incluye la gestión de los programas estatales de formación ocupacional y de fomento del empleo en sus respectivos territorios.

¹ Para un análisis de la situación actual de las políticas de empleo véase Aragón, Cachón y Serrano, 2000; Ministerio de Trabajo, 2000; Cachón y Palacio, 1999 y Toharia, 1998.

En suma, en materia laboral y social, se puede señalar que la CE plantea unos principios generales que son el principio constitucional de “unidad del orden económico nacional”, la unidad de la legislación laboral en todo el territorio nacional y la unidad del sistema de seguridad social, y el mantenimiento de un régimen público único y unitario de protección para todos los ciudadanos. Excepto la elaboración de la legislación laboral y la legislación y gestión de la seguridad social, el resto de competencias en el campo que nos ocupa está transferido a las Comunidades Autónomas: esto significa que ellas gestionan los servicios públicos de empleo y los programas de formación y fomento del empleo nacionales (definidos en el ámbito estatal), además de definir y gestionar sus propios programas de formación y empleo (Aragón, Rocha y Torrents, 2000).

En el campo del sector no mercantil de la economía, las Comunidades Autónomas son muy activas: tienen normas jurídicas propias sobre cooperativas, algunas también sobre empresas de inserción y programas propios de desarrollo local o de estímulo de nuevas actividades.

Por su parte, las Corporaciones locales (ayuntamientos y diputaciones provinciales) pueden poner en marcha dispositivos de estímulo de desarrollo local, de fomento del empleo y de formación en sus respectivos territorios.

Economía social y nueva economía social en España

La economía social –entendida la expresión en un sentido amplio- tiene un notable desarrollo en España y muestran un dinamismo considerable en los últimos años. Esto se ha potenciado desde su organización en asociaciones y la confederación de estas a distintos niveles.

En el sector habría que incluir, en primer lugar, las cooperativas de trabajo asociado tradicionales y las sociedades anónimas laborales que surgieron en España con la crisis económica y el cierre de empresas en los años setenta. Algunas de estas empresas forman grupos industriales de gran importancia (como es el caso del Grupo Mondragón) pero hay también un grupo numeroso de cooperativas que han surgido para producir bienes o servicios relacionados con el bienestar social y la atención a las personas. En la economía social hay que incluir también, en segundo lugar, las iniciativas de inserción social para los minusválidos; y, en tercer lugar, las asociaciones y cooperativas de inserción social por lo económico (véase Vidal, 1997).

Hay que resaltar la existencia de numerosas “empresas de inserción” que se han ido creando ligadas a organizaciones sociales como asociaciones ciudadanas, movimientos solidarios, ligados a iglesias y otros: en unos casos, porque estas organizaciones sociales se han transformado en empresas de inserción y en otros porque las organizaciones tutelan las empresas de inserción (Cachón y CEET, 1998). El objetivo de estas entidades sin ánimo de lucro es la reintegración social “a través de lo económico” de personas con especiales dificultades de inserción laboral. Se estima que existen entre 200 y 300 empresas de este tipo en España. Se trata de asociaciones, cooperativas o fundaciones, que mediante un modelo alternativo y solidario pretenden lograr la integración de personas que han sufrido procesos de exclusión del mercado de trabajo y de marginación. Los objetivos que persiguen son la inserción socio-profesional, la creación de empleo, la formación y tareas de apoyo y orientación. Las actividades productivas que desarrollan son la recogida y reciclaje de residuos, tareas de limpieza o jardinería, comercialización y ventas y otras actividades. El problema fundamental de este tipo de empresas radica en la ausencia de una regulación y reconocimiento legal de su actividad, aunque actualmente está en estudio (Rojo, 1997).

Algunas de estas empresas de inserción por lo económico se han agrupado en torno a la Asociación Red Española de Promoción e Inserción Sociolaboral (REPRIS), la Asociación Española Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS), la Asociación Española de Recuperadores de Economía

Social y Solidaria (AERESS) o la Asociación Madrileña de Empresas de Inserción (AMEI) (Vidal, 1997).

Los nuevos yacimientos de empleo

El planteamiento mas extendido en España sobre los “nuevos yacimientos de empleo” (NYE) (Cachón y CEET, 1998) se produce en la línea señalada en el Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo* (Comisión Europea, 1993 y 1995). Entre las prioridades para la acción política en la lucha contra el desempleo se plantea “ir al encuentro de las nuevas necesidades ligadas a los cambios que acontecen en nuestras sociedades”. Los ámbitos que la Comisión ha definido como NYE con los siguientes:

A) Los servicios de la vida diaria:

1. Los servicios a domicilio
2. El cuidado de los niños
3. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación
4. La ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción

B) Los servicios de mejora del marco de vida:

5. La mejora de la vivienda
6. La seguridad
7. Los transportes colectivos locales
8. La revalorización de los espacios públicos urbanos
9. Los comercios de proximidad

C) Los servicios culturales y de ocio:

10. El turismo
11. El sector audiovisual
12. La valorización del patrimonio cultural
13. El desarrollo cultural local

D) Los servicios de medio ambiente:

14. La gestión de los residuos
15. La gestión del agua
16. La protección y el mantenimiento de las zonas naturales
17. La normativa, el control de la contaminación y las instalaciones correspondientes

E) Otros NYE (incluidos por la Comisión Europea desde 1998)

18. Las energías renovables
19. El deporte.

Pero estos ámbitos son muy diferentes entre sí y muy diferentes son las posibles maneras de articular la satisfacción de necesidades que se recogen en los mismos. En unos casos esa articulación se produce estrictamente en términos de mercado, pero en otros son necesarias diversos tipos de intervenciones públicas que varían según su carácter universal/no universal, permanente/inicial ó total/parcial.

No podemos entrar aquí en el desarrollo (desigual) que estos diferentes ámbitos tienen en España (véase Cachón y CEET, 1998). Pero cabe señalar que en los últimos años, estimulados desde diferentes administraciones, desde la iniciativa privada, sea sin o con ánimo de lucro, se ha producido un crecimiento muy notable en estas áreas. En este crecimiento no ha tenido una influencia significativa la inclusión de los NYE en los Planes nacionales de empleo (y en concreto en el Plan español), ya que – en términos generales- no es desde las políticas de empleo como más se pueden potenciar la satisfacción de necesidades (demandas) y la articulación de mercados en estos ámbitos. Sin embargo, las políticas de empleo pueden contribuir a esa articulación de mercados de modo general a través de su contribución a la estructuración de cualificaciones y con la formación profesional y de modo

específico a través de determinadas medidas de fomento del empleo (como se señalará en el epígrafe siguiente de este informe).

Algunos de los NYE están estrechamente vinculados con experiencias empresariales de economía social, es decir, de cooperativas, empresas comunitarias y lo que en el Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo* se califica como “nueva economía social”, como lo está también el desarrollo local. Se ha puesto de relieve para Europa (Comisión Europea, 1998), y tiene plena validez para España, la vitalidad de la economía social en los NYE, vitalidad que puede ser debida a la solución práctica que la economía social ofrece a las exigencias de flexibilidad que plantean algunos NYE, a que las estructuras de la economía social complementan eficazmente los dispositivos institucionales tradicionales y a la capacidad de la economía social para adecuarse a proyectos atípicos. No cabe confundir, sin embargo, NYE con economía social. Hay ámbitos en que la presencia de empresas sociales no es significativa y otros donde la aproximación a una misma necesidad tiene un carácter muy distinto según se haga desde la (gran) empresa privada y la (pequeña) empresa cooperativa (como ocurre en la atención domiciliaria o en la recogida de residuos).

II. Dispositivos de política de empleo en el sector público y en el sector no mercantil

De los diversos dispositivos nacionales existentes en España bajo el paraguas de la “política de empleo”, 12 son enmarcables dentro de los sectores “público” o “no mercantil” de la economía. Se presentan a continuación agrupados en cuatro epígrafes: 1) Sector público; 2) Desarrollo local; 3) Nuevas actividades; y 4) Nueva economía social. Esta agrupación se ha construido para este informe: ni forma parte de la definición de las políticas de empleo ni de los análisis habituales de las mismas.

Por otra parte, la clasificación de las medidas en uno (y sólo en uno) de esos epígrafes no deja de ser, en algunos casos, arbitraria porque el dispositivo afecta a varias de esos bloques (como la ficha 2 o la 8: son programas del sector público pero se han analizado los epígrafes “desarrollo local” y “nuevas actividades” respectivamente). Además, hay dispositivos relacionados entre sí, bien por el diseño de los mismos como los Convenios INEM con diferentes organismos (fichas 1, 2 y 10: cada una en un epígrafe diferente), bien porque sus actuaciones sean complementarias (como varios de los programas de epígrafe “desarrollo local”). Por tanto, hay que leer los dispositivos y las valoraciones de los cuatro bloques de modo interrelacionado.

En las fichas de cada una de las medidas se sigue un esquema común a partir de la propuesta incluida en el Proyecto “*Temporary subsidized employment in the public and non profit sectors: An European comparative study MESANOM*”. Cuando existen resultados y evaluaciones de los programas se han hecho constar en cada una de las fichas en un epígrafe específico, que no se ha incluido en caso contrario.

Sobre las evaluaciones hay que señalar la notable (casi) ausencia de las mismas. Como hemos puesto de relieve en otro lugar (Cachón, 2000) no hay evaluaciones *ex-post* de otras políticas de empleo, ni siquiera de un programa como el de capitalización de prestaciones por desempleo del que se han beneficiado más de medio millón de parados desde en su primera década de vigencia (desde 1985) y en el que se ha gastado en ese mismo tiempo 600.000 millones de pesetas y que, desde un punto de vista técnico, sería fácil de evaluar (Cachón, 1995b). Se podría decir que las políticas de empleo en el campo que nos ocupa en este informe se “evalúan” de dos maneras: (paradójicamente) *ex-ante* a través de los diagnósticos explícitos o implícitos que las autoridades públicas han hecho antes de proceder a las diferentes reformas de los dispositivos (evaluación política). Estos diagnósticos se han llevado a cabo sin estudios formales previos, basándose en la opinión de expertos de la administración en el mercado de trabajo. La segunda forma de “evaluar” (regularmente) los dispositivos es a través de las *estadísticas de seguimiento* de los mismos, a veces simplemente con los resultados globales del dispositivo (desagregado en el ámbito territorial) y a veces ofreciendo algunas características de los “beneficiarios” de los mismos obtenidas bien por muestreo bien por una explotación exhaustiva de los registros administrativos.

La única excepción a esta falta de evaluación la ofrece el programa Escuelas-taller (ficha 8) ya que existen evaluaciones de la OCDE (Greffé, 1996) como del INEM (1997 y 1998).

2.1. Sector Público

2.1.1. Valoración general

Los dispositivos españoles más próximos a los “trabajos de utilidad colectiva” (TUC) franceses son los convenios del Instituto Nacional de Empleo (INEM) con las administraciones públicas, sean la Administración central, las Comunidades Autónomas y sus organismos autónomos (Ficha 1), las

Corporaciones Locales, fundamentalmente Ayuntamientos (Ficha 2) o las Universidades e instituciones privadas sin ánimo de lucro (Ficha 10). Estos programas se pusieron en marcha en 1982 mediante resoluciones de la Dirección General del INEM y se formalizaron en órdenes ministeriales en 1985. La configuración actual data de 1994.

Estos programas pretenden facilitar la realización de obras o servicios de interés general responsabilidad de estas diferentes administraciones, mediante la contratación laboral por obra o servicio de trabajadores en situación de desempleo. El INEM financia los costes laborales de la contratación.

El volumen de los trabajadores contratados en las administraciones central y autonómicas oscila en torno a los 5000-6000 trabajadores cada año (aunque en 1999 se llegó a 7.450) (véase Ficha 1). Lo que muestra el escaso eco del dispositivo en esas administraciones. Notable mayor acogida tienen estos dispositivos en los ayuntamientos con un volumen entre los 150.000 y los 260.000 (en 1999); pero hay que considerar que estos datos incluyen los resultados del PER en Andalucía y Extremadura (véase Ficha 7) y que sin ellos los acogidos a este programa son en torno a 50.000 trabajadores cada año.

Hay que señalar que la administración no da a conocer la duración de estos contratos ni las características personales de los mismos. Pero parece que en los convenios del INEM con las administraciones central y autonómica predomina la presencia de jóvenes y mujeres mientras que en los que se celebran con las corporaciones locales (especialmente si se incluye el PER) predominan los varones y adultos.

Un mecanismo de este tipo muestra como, desde los recursos que el Estado destina a la política de empleo, se intenta satisfacer insuficiencias de recursos en otras áreas de las administraciones. Esto es especialmente relevante en el caso de los ayuntamientos. Las actividades que desarrollan los trabajadores contratados al amparo de estos dispositivos son “obras y servicios de interés general” para la comunidad; por tanto, actividades que sin estos programas de empleo los ayuntamientos y administraciones también deberían tener interés en satisfacer. El que los recursos les sean proporcionados desde dotaciones económicas de las “políticas de empleo” no es sino un mecanismo específico de re-distribución de recursos financieros escasos y va unido a la mayor “justificación social” que tienen los recursos destinados a estas políticas en tiempos de escasez de empleo y a las inercias administrativas.

No hay evaluaciones específicas del impacto de estos dispositivos ni la evolución de sus presupuestos les dota de un carácter anticíclico.

2.1.2. Dispositivos de la Administración Central.

Ficha 1:

Convenios INEM con Órganos de la Administración del Estado, Organismos Autónomos y Comunidades Autónomas

1. Contenido

Colectivo destinatario

Trabajadores desempleados inscritos en las oficinas de desempleo, teniendo en cuenta los siguientes criterios de preferencia: mayor adecuación al puesto de trabajo ofertado; condición de discapacitado del trabajador demandante; nivel de protección por desempleo de los posibles beneficiarios, con prioridad para los desempleados con menor nivel de protección; existencia de responsabilidades familiares (tener a cargo hijos menores de 26 años, mayores con discapacidad o menores adoptados o acogidos); tiempo de permanencia en el desempleo; edad y condición de mujer.

Teoría de la acción

La finalidad del dispositivo es la colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y la Administración General del Estado, Organismos Autónomos, y Comunidades Autónomas, para la realización de obras y servicios de interés general y social por trabajadores desempleados inscritos en las oficinas de empleo.

Las obras y servicios a realizar deberán cumplir los siguientes requisitos: que sean ejecutadas preferentemente entre las actividades y ocupaciones establecidas; que sean ejecutadas o prestadas en régimen de administración directa; que en su ejecución o prestación se favorezca la formación y prácticas profesionales de los desempleados; que se ejecuten o presten dentro del año natural en que se otorgue la subvención.

Se conceden subvenciones destinadas a financiar los costes salariales totales, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos, de los trabajadores desempleados contratados.

Orden de 2 de marzo de 1994 (BOE de 14 de marzo de 1994). Tiene como antecedentes la Orden de 21 de febrero de 1985 que regula, como programa de fomento público, las bases de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo y otros órganos de la Administración del Estado. Asimismo, las Resoluciones de la Dirección General del INEM (1982).

Status

Trabajador asalariado de duración determinada por obra y servicio.

Remuneración

La cuantía de la subvención por contrato se establece en función del grupo de cotización a la Seguridad Social del trabajador contratado:

- *Trabajadores de los grupos de cotización 10 y 11²*: Los costes salariales totales subvencionados ascenderán al salario mínimo interprofesional vigente cada año, incluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, así como la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos.
- *Trabajadores de los grupos de cotización 5 al 9³*: Los costes salariales totales subvencionados ascenderán a dos veces el salario mínimo interprofesional vigente cada año, incluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, o la cuantía prevista en el Convenio Colectivo de aplicación de ser esta inferior, así como la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos.
- *Trabajadores de los grupos de cotización 1 al 4⁴*: Los costes salariales totales subvencionados ascenderán a tres veces el salario mínimo interprofesional vigente cada año, incluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, o la cuantía prevista en el Convenio Colectivo de aplicación de ser esta inferior, así como la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos.

Estas cuantías máximas se reducirán proporcionalmente en función de la jornada, cuando los contratos se realicen a tiempo parcial.

Duración

La realización de la obra, que deberá ejecutarse dentro del año natural en que se otorgue la subvención.

Prescripciones, derechos y sanciones

Contratos propuestos a los parados inscritos en las oficinas de desempleo, y sujetos al ordenamiento jurídico laboral vigente.

State provision

Salario; formación.

2. *Gestión y financiación*: Instituto Nacional de Empleo (gestión y cofinanciación).

2. *Recursos y Resultados*

AÑO	Número de contratos	Presupuesto (MPta)
1995	4.708	3.345,3
1996	6.835	4.170,2
1997	4.995	3.871,5
1998	5.825	5.442,9
1999	7.450	8.161,6

Fuente: INEM (En este cuadro se incluyen los datos, agregados, de los Convenios INEM con Universidades e Instituciones sin ánimo de lucro, ver ficha 10).

2 Trabajadores mayores de 18 años no cualificados y trabajadores menores de 18 años.

3 Oficiales Administrativos; subalternos; auxiliares administrativos; oficiales de primera y de segunda; oficiales de tercera y especialistas.

4 Ingenieros y licenciados, personal de alta dirección no incluido en el artículo 1.3.c. del Estatuto de los trabajadores; ingenieros técnicos, peritos y ayudantes titulados; jefes administrativos y de taller; ayudantes no titulados.

2.2. Desarrollo Local

2.2.1. Valoración general.

De los dispositivos de la política de empleo que se pueden incluir en este epígrafe hay dos que tienen cierta tradición en la intervención pública en este campo: Convenios INEM-Corporaciones Locales y el programa de fomento del empleo agrario en Andalucía y Extremadura (fichas 2 y 7) y cuatro que son más recientes (fichas 3, 4, 5 y 6).

Los dos primeros son dos programas tradicionales que existen desde los años 80. El de Convenios INEM- Corporaciones locales ya ha sido brevemente comentado en el epígrafe anterior. Desde la óptica del “desarrollo local” se puede señalar que este programa puede ayudar a los ayuntamientos (y de hecho algunos de ellos lo utilizan en esta dirección) a poner en marcha algunas actividades nuevas de desarrollo económico y/o social (siempre que sean definidas como “de interés social”).

El programa de “fomento del empleo agrario para Andalucía y Extremadura y en zonas rurales deprimidas” (que ha sucedido al Plan de Empleo Rural en ambas Comunidades Autónomas) es un dispositivo que responde al elevado paro agrario estacional en estas comunidades y en algunas zonas rurales deprimidas españolas. Es un programa que permite financiar desde el INEM (y los recursos de las políticas de empleo) los costes de mano de obra en inversiones públicas en infraestructuras (como hacía antes el PER) y que apoya acciones de formación y orientación para el empleo entre los trabajadores eventuales agrarios. Es un programa con un componente “político” elevado. Aunque no se puede hablar de él como un dispositivo “clientelista”, este programa cumple una función de relevante de apoyo a la paz social en esas comunidades ya que contribuye a que estos trabajadores eventuales del campo puedan tener luego prestaciones por desempleo. Su importancia “política” se pone de manifiesto en el hecho de que es un programa (probablemente el único) cuyas modificaciones han producido movilizaciones populares.

En este epígrafe “desarrollo local” se han incluido también otros cuatro programas: “Iniciativas locales de empleo” (Ficha 3); “Fomento de la contratación de agentes de empleo y desarrollo local por Corporaciones Locales” (Ficha 4); “Promoción de proyectos y empresas calificadas de I+E” (Ficha 5) y “Ayuda a Corporaciones Locales para prospección de nuevos proyectos empresariales” (Ficha 6). El primero existe desde 1986; el segundo desde 1994 y los dos últimos se han puesto en marcha en 1999. Excepto el segundo, se trata de programas muy modestos por su bajo presupuesto. Los cuatro persiguen apoyar la creación de instrumentos de desarrollo local, sea por la contratación de agentes de desarrollo, la realización de estudios de prospección de posibilidades de desarrollo, o el apoyo a iniciativas empresariales que sean innovadoras, utilicen recursos endógenos y que sean promocionadas por corporaciones locales o comunidades autónomas.

Estos dispositivos son relevantes porque han contribuido a la creación y consolidación de la figura del agente de desarrollo local (ADL) (y a la creación de redes de ADLs) que, a su vez, se ha convertido en dinamizador de su comarca y en captador de recursos comunitarios, nacionales y regionales. Además, estos programas han contribuido a que las corporaciones locales aborden políticas de desarrollo endógeno.

El perfil del ADL responde a una persona joven, sea varón o mujer, de nivel universitario, con frecuencia inicialmente sin mucha experiencia profesional, cuyo contrato laboral es temporal porque depende precisamente de programas y presupuestos de carácter anual.

2.2.2. Dispositivos de la Administración Central.

Ficha 2:

Convenios INEM con Corporaciones Locales**1. Contenido****Colectivo destinatario**

Trabajadores desempleados inscritos en las oficinas de desempleo, teniendo en cuenta los siguientes criterios de preferencia: mayor adecuación al puesto de trabajo ofertado; condición de discapacitado del trabajador demandante; nivel de protección por desempleo de los posibles beneficiarios, con prioridad para los desempleados con menor nivel de protección; existencia de responsabilidades familiares (tener a cargo hijos menores de 26 años, mayores con discapacidad o menores adoptados o acogidos); edad y condición de mujer. Entre todos estos colectivos, tendrán prioridad los parados de larga duración.

Teoría de la acción.

El objeto del dispositivo es la colaboración entre el INEM y las Corporaciones Locales, para la realización de obras y servicios de interés general y social por trabajadores desempleados inscritos en las oficinas de empleo.

Las obras y servicios a realizar deberán cumplir los siguientes requisitos: que sean competencia de las Corporaciones Locales; que sean ejecutadas o prestadas en régimen de administración directa; que en su ejecución o prestación se favorezca la formación y prácticas profesionales de los desempleados; que el porcentaje mínimo de trabajadores desempleados a ocupar en la obra o servicio sea del 75%; que se ejecuten o presten dentro del año natural en que se otorgue la subvención, salvo causas excepcionales; que en caso de que las obras y servicios sean ejecutadas en una zona o localidad con ciclos de empleo estacional, sean realizadas preferentemente en periodos de bajo nivel de contratación.-

Se considerarán preferentes a efectos de la aprobación posterior del proyecto de obras y servicios de interés general, las siguientes actividades: *Servicios de utilidad colectiva* (mejora de vivienda, vigilancia, revalorización de los espacios públicos, etc); *Medio ambiente* (gestión de residuos, gestión de aguas, zonas naturales, etc); *Desarrollo cultural* (ocio y cultura, rehabilitación de espacios para turismo rural, sector audiovisual..); *Servicios personalizados y asistencia social* (cuidado de los niños, prestación de servicios a domicilio, etc); y *Ayudas para facilitar la inserción sociolaboral de determinados colectivos* (jóvenes marginados, colectivos excluidos del mercado de trabajo)

Se conceden subvenciones destinadas a financiar los costes salariales totales, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos, de los trabajadores desempleados contratados.

Orden de 2 de marzo de 1994 (BOE de 14 de marzo de 1994); Resolución de 31 de mayo de 1995 (BOE de 25 de junio de 1994); Orden de 20 de diciembre de 1995 (BOE de 20 de enero de 1996). Tiene como antecedentes la Orden de 21 de febrero de 1985 que regula, como programa de fomento público, las bases de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo y otros Órganos de la Administración del Estado, así como Resoluciones de la Dirección General del INEM (1982).

Status

Trabajador asalariado de duración determinada por obra y servicio.

Remuneración.

La cuantía de la subvención será la necesaria para sufragar los costes salariales totales, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos, en la misma cantidad que la fijada para el salario según el Convenio Colectivo vigente.

Duración

La realización de la obra, que deberá ejecutarse dentro del año natural en que se otorgue la subvención.

Prescripciones, derechos y sanciones.

Contratos propuestos a los parados inscritos en las oficinas de desempleo, y sujetos al ordenamiento jurídico laboral vigente.

State provisión

Salario; formación.

2. Gestión y financiación

Instituto Nacional de Empleo (gestión y cofinanciación).

3. Recursos y Resultados

<u>AÑO</u>	<u>Nº contratos</u>	<u>Presupuesto (MPta)</u>
1995	150.288	34.390,2
1996	196.447	31.174,9
1997	214.096	42.453,1
1998	250.471	51.500,9
1999	258.017	60.123,8

- Los datos de 1995 a 1999, incluyen los contratos PER de Andalucía y Extremadura (ficha 7)

- Los datos de 1998 no incluyen las Comunidades transferidas: Cataluña y Galicia.

- Los datos de 1999 no incluyen las Comunidades transferidas (Cataluña y Galicia) ni los contratos ordinarios de la Comunidad Valenciana.

Fuente: INEM.

FICHA 3.**Iniciativas Locales de Empleo****1. Contenido****Colectivo destinatario**

Promotores de proyectos empresariales.

Trabajadores desempleados inscritos en la oficina de desempleo

Teoría de la acción

La finalidad del dispositivo consiste en promover, impulsar y financiar iniciativas que generen empleo estable mediante la creación de pequeñas empresas que pretendan utilizar recursos ociosos en la localidad donde se instalen, y que puedan suponer un esfuerzo innovador y estimulante de la actividad económica y del empleo, y que sean promovidas, participadas o cofinanciadas por corporaciones locales o comunidades autónomas.

Se concreta en:

- Subvención de 700.000 pesetas por cada trabajador contratado por tiempo indefinido a jornada completa, o la parte proporcional si el empleo fijo lo es a tiempo parcial.
- Subvención financiera destinada a la constitución de las empresas, equivalente a la reducción en 6 puntos del interés fijado por la entidad de crédito pública o privada, con un límite de 700.000 pesetas por puesto de trabajo estable.
- Apoyo a la función gerencial del promotor para la instalación de la empresa, financiando en una cuantía igual al 75% del total sin que exceda de 500.000 pesetas por proyecto, dicho apoyo podrá revestir formas de tutoría o acompañamiento formativo

Orden de 21 de febrero de 1986 (BOE del 27 de febrero de 1986). Orden de 12 de abril de 1994 (BOE de 4 de mayo de 1994).

Duración

Se subvenciona la contratación indefinida de trabajadores desempleados.

2. Gestión y financiación

Instituto Nacional de Empleo (gestión y cofinanciación).

3. Recursos y Resultados

<u>AÑO</u>	<u>Nº de Beneficiarios</u>	<u>Presupuesto (MPta)</u>
1995	1.052	578,7
1996	669	457,7
1997	974	668,9
1998	774	526,6
1999	909	650,9

Fuente: INEM

Ficha 4.

Fomento de la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local por Corporaciones Locales.

1. Contenido

Colectivos destinatarios

Trabajadores desempleados que cumplan con los requisitos para ejercer las funciones de Agentes de Empleo y Desarrollo Local.

Teoría de la acción

El objetivo dispositivo consiste en otorgar ayudas a las Corporaciones Locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local, para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local.

Los Agentes de Empleo y Desarrollo Local tienen como misión principal colaborar en la promoción de implantación de las actividades activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, realizando las siguientes funciones:

- Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
- Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividades entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
- Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas generadoras de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera.
- Apoyo a promotores de empresas.

Se conceden subvenciones destinada a financiar hasta un 80% de los costes laborales totales de la contratación, incluida la cotización empresarial a la seguridad social por todos los conceptos, hasta un máximo de cuatro millones y medio al año por contratación subvencionada.

Orden de 12 de abril de 1994 (BOE de 4 de mayo de 1994). Orden de 21 de febrero de 1986 (BOE del 27 de febrero de 1986).

Status

Trabajador asalariado de duración determinada por obra y servicio.

Duración

Se subvenciona la contratación por un mínimo de 1 año y un máximo de 4.

Prescripciones, derechos y sanciones.

Contratos propuestos a los parados inscritos en las oficinas de desempleo, y sujetos al ordenamiento jurídico laboral vigente.

State provision

Salario.

2. Gestión y financiación

Instituto Nacional de Empleo (gestión y cofinanciación).

3. Recursos y Resultados

AÑO	Nº de Agentes	Presupuesto (MPta)
1997	786	1.242,2
1998	1.004	1.796,3

Fuente: INEM.

FICHA 5.

Promoción de proyectos y empresas calificadas como I+E (Inversión+Empleo)

1. Contenido

Colectivo destinatario

Promotores de proyectos empresariales.

Trabajadores parados inscritos en las oficinas de desempleo

Teoría de la acción

El fin del dispositivo es promover aquellos proyectos empresariales y empresas a que tengan la consideración de I+E, con el fin de crear actividad económica y generar puestos de trabajo.

Para que una empresa o proyecto empresarial sea calificado como I+E debe cumplir los

siguientes requisitos:

- Que sea promocionado y apoyado por una Corporación Local o Comunidad Autónoma.
- Que contemple la contratación de trabajadores o la incorporación de socios al proyecto de cooperativas o sociedades laborales.
- Que la plantilla prevista, al constituirse la empresa, no supere los 25 trabajadores.
- Que se trate de una empresa de nueva creación.
- Que la producción de bienes y servicios esté relacionada con actividades económicas emergentes o que cubra necesidades no satisfechas en la estructura existente.

Se conceden las siguientes ayudas:

- Subvención financiera para la reducción de intereses de préstamos para inversiones destinadas a la creación y puesta en marcha de empresas calificadas como I+E, por una cuantía equivalente a una reducción de tres puntos de interés, con el límite de 850.000 ptas por puesto de trabajo que se cubra mediante una contratación indefinida.
- Subvención de apoyo a la función gerencial para ayudar al promotor o empresario, por una cuantía equivalente a un 75% del coste de los servicios recibidos hasta un máximo de 2 millones de pesetas.
- Subvención por asistencia técnica para la contratación de expertos técnicos de alta cualificación, por una cuantía equivalente a un 50% de los costes laborales totales, incluida cotizaciones a la Seguridad Social por todos los conceptos, con un límite de 3 millones de pesetas.
- Subvención por contratación indefinida, por una cuantía de 800.000 ptas por cada contrato indefinido que se celebre con trabajadores desempleados a jornada completa, o la parte proporcional cuando el mismo se realice a tiempo parcial.
- Subvención para cooperativas y sociedades laborales: 800.000 ptas. por cada socio trabajador que, siendo desempleado, se integre en la misma con carácter indefinido.

Orden de 27 de diciembre de 1999 (BOE de 31 de diciembre de 1999).

2. Gestión y financiación

Instituto Nacional de Empleo (gestión y cofinanciación).

FICHA 6.

Ayudas a Corporaciones Locales para prospección de nuevos proyectos empresariales.

1. Contenido

Teoría de la acción

La finalidad del dispositivo es promover la prospección por parte de las Corporaciones locales y entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, de nuevos proyectos empresariales e inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la entidad solicitante

Se subvenciona parcialmente la realización de estudios o informes, realizados con medios ajenos, que tengan por objeto las posibilidades de desarrollo e implantación de empresas en su zona; asimismo, la realización de campañas técnicas, realizadas con medios ajenos, que puedan llevarse a cabo para atraer inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la entidad solicitante.

La cuantía de la subvención podrá ascender hasta un 70% del coste total de los estudios y campañas, sumadas ambas, con un límite de dos millones de pesetas.

Orden de 27 de diciembre de 1999 (BOE de 31 de diciembre de 1999)

2. Gestión y financiación

Instituto Nacional de Empleo y órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma con competencias en programas de apoyo al empleo. Cofinanciación INEM.

FICHA 7.

Programa de fomento del empleo agrario para Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

1. Contenido

Colectivo destinatario

Trabajadores eventuales agrarios de las regiones de Andalucía, Extremadura y zonas rurales deprimidas.

Teoría de la acción

Este Programa tiene por objeto propiciar el acceso al empleo de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía, Extremadura y zonas rurales deprimidas –manteniendo los niveles de protección– a través de un conjunto de actuaciones de participación en planes de empleo público, de información y orientación, formación, etc, desarrolladas en forma de itinerario de inserción laboral.

Se conceden subvenciones a las Corporaciones Locales y otras Administraciones Públicas con destino al abono de los costes salariales y de las cotizaciones empresariales correspondientes a la Seguridad Social, correspondientes a las contrataciones de desempleados –preferentemente eventuales agrarios – cuando tengan por objeto la ejecución de proyectos de interés general y social. Estos proyectos tendrán por finalidad garantizar a los trabajadores un complemento de renta a través de la distribución de empleo disponible.

Asimismo, se contemplan aquellos proyectos que, además de lo anterior, propicien la inserción laboral de los mencionados trabajadores en actividades emergentes del sector agrario (tales como: actuaciones agroforestales, actuaciones sobre medioambiente) o en actividades desarrolladas sobre la base de los recursos endógenos del territorio.

El porcentaje de mano de obra no cualificada a contratar en los proyectos de interés general y social será, como mínimo, de un 80% del número total de contratos previstos en el proyecto. La selección de trabajadores se realizará mediante oferta genérica gestionada por el INEM.

También se otorgan subvenciones a los Planes de Servicios Integrados para el Empleo (información, orientación, acompañamiento, etc), a acciones de formación ocupacional y a proyectos de Casas de Oficio.

Real Decreto 939/1997 de 20 de junio (BOE de 24 de junio). Este programa sustituye al Plan de Empleo Rural (PER). El PER era un plan de inversiones públicas generadoras de empleo que sirven de complemento de la protección a dispensar a los trabajadores del medio rural y, en especial, de los eventuales agrarios incluidos en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social, y propiciar la inserción laboral de desempleados del medio rural, en especial de los mencionados trabajadores eventuales agrarios, en actividades emergentes del sector agrario o en otras actividades generadoras de empleo estable que puedan desarrollarse en el medio rural, en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura

Status

Trabajador asalariado de duración determinada por obra y servicio.

Duración

La que corresponda a la ejecución del proyecto.

Prescripciones, derechos y sanciones.

Contratos propuestos a los parados inscritos en las oficinas de desempleo, y sujetos al ordenamiento jurídico-laboral vigente.

State provisión

Salario; formación.

2. Gestión y financiación

La gestión corresponde al Instituto Nacional de Empleo y, en el supuesto de acciones de formación ocupacional, a las Comunidades Autónomas que han asumido dicha competencia. La financiación es pública mixta: créditos destinados a la financiación de proyectos de inversión de competencia del Estado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; créditos destinados a la financiación de proyectos competencia de la Comunidades Autónomas, financiados y gestionados por las Comunidades Autónomas y por el Fondo de Compensación Interterritorial; y los créditos del INEM.

3. Recursos y Resultados

<u>AÑO</u>	<u>Nº de contratos</u>	<u>Presupuesto (MPta)</u>
1990	173.988	106.642,2
1991	160.943	127.699,4
1992	138.294	114.119,7
1993	162.406	120.141,7
1994	155.128	135.447,0
1995	127.013	22.004,8
1996	171.746	20.388,2
1997	182.705	24.255,7
1998	207.158	31.057,6
1999	209.200	36.109,0

Fuente: INEM.

2.2.3. Dispositivos de las Comunidades Autónomas.

Once Comunidades Autónomas contemplan en 1998 el fomento de contratos de duración determinada de desempleados (cuadro 3). El objeto de esta medida es similar al que se contempla en los Convenios del INEM con otras Administraciones y Entidades, es decir: la contratación por tiempo determinado de desempleados para la realización de obras y servicios de interés general o social. No obstante, se aprecian diferencias entre las Comunidades en cuanto a los colectivos de desempleados priorizados, es decir: el contenido de la medida se concreta en la concesión de subvenciones, bien a entidades locales, bien a entidades privadas sin ánimo de lucro, destinadas a sufragar el coste salarial de los contratos que se realicen. No obstante, se constatan diferencias entre las distintas regiones a la hora de establecer el importe de las subvenciones.

Finalmente, cabe señalar que en la mayoría de las Comunidades las subvenciones son compatibles con otras ayudas de carácter público para la misma finalidad –si bien con un tope máximo– salvo en los casos de Castilla y León y Murcia, donde las subvenciones son incompatibles.

CUADRO 3. FOMENTO DE CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADAS, SEGÚN COLECTIVOS Y CCAA.: 1998

	1	2	3	4	5	6	7	8
ANDALUCÍA	X				X	X	X	
ARAGON					X	X		
CANARIAS	X	X	X		X	X		X
CANTABRIA					X	X	X	
CLEON	X				X			
CVALENC.		X	X	X			X	
GALICIA	X					X		
MADRID	X							
MURCIA	X							
PVASCO						X		
RIOJA						X		

1= Desempleados en general. 2= Jóvenes. 3= Mujeres. 4= Desempleados de larga duración. 5= Discapacitados. 6= Desfavorecidos. 7= Mayores de 40 años. 8=Otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Oficiales de las CC.AA.

2.3. Nuevas Actividades

2.3.1. Valoración general.

Los dos programas que se incluyen en este ámbito tienen un carácter complementario en cuanto a los colectivos: el de Escuelas Taller y Casas de Oficio (Ficha 8) va dirigido a jóvenes menores de 25 años y el de Talleres de empleo (Ficha 9) a desempleados de 25 o más años con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo.

El programa de Escuelas Taller, que comenzó a mediados de los ochenta, ha tenido una notable importancia en España por varias razones: impulsó una nueva manera de intervención pública en las políticas de empleo al combinar dentro de un mismo programa medidas de formación con dispositivos de contratación de los jóvenes durante períodos relativamente largos (al principio en torno a dos años, luego en torno a uno); estimuló la recuperación de algunos oficios artesanales tradicionales; estimuló la aparición de nuevas actividades, comenzando por la recuperación de patrimonio monumental y medioambiental; ha contribuido a la estructuración de cualificaciones en campos nuevos y ha sido un apoyo al desarrollo local.

Para comprender el nacimiento de este programa un año antes de la incorporación de España a la Comunidad Europea, conviene recordar cuatro elementos que constituyen su contexto más directo y que, en buena medida ayuda a comprender la puesta en marcha del programa: el elevado número de jóvenes en paro (como consecuencia de la enorme destrucción de empleo que se había producido en la década anterior que ocasionó un descenso del empleo en España próximo al 20%: un fenómeno único entre los países desarrollados); la existencia de un número significativo de artesanos en oficios tradicionales en peligro de desaparición; importantes recursos artísticos e históricos en el patrimonio español (el segundo más importante del mundo, según la UNESCO); y, por último, una política de empleo y formación con elementos (hasta entonces descoordinados) que fueron articulados de una manera novedosa en el programa “Escuelas- Taller”.

Los objetivos que persigue el programa son los siguientes (INEM, 1999):

- Integración social e inserción profesional de los jóvenes a la finalización del proyecto, proporcionándoles formación práctica y experiencia en trabajos reales que les permitan una salida como asalariados o trabajadores por cuenta propia en cualquiera de los ámbitos de las ocupaciones aprendidas.
- Formación de especialistas en profesiones demandadas en el mercado de trabajo.
- Recuperación de los niveles del sistema educativo de los alumnos que han abandonado el sistema escolar con el título mínimo o sin ningún título.
- Participación en nuevas profesiones ligadas al medioambiente, a la calidad de vida y a los nuevos yacimientos de empleo.
- Promoción y difusión de las tareas de rehabilitación y conservación del patrimonio.
- Dinamización social del entorno a través de la participación en programas integrados de desarrollo local que permitan optimizar los recursos utilizados.

La duración actual del programa es de dos años (al principio fueron tres). Durante los seis primeros meses del alumno recibe una formación profesional teórico-práctica y durante los 18 meses restantes el alumno tiene un contrato (de carácter laboral) para la formación y continua trabajando y recibiendo formación en la Escuela taller. Ésta se ubica siempre en un monumento, espacio natural o lugar que se restaura o en el que se prestan los servicios a los que está orientada y, por tanto, en la fase de contrato de trabajo se llevan a cabo auténticas actividades laborales (de producción o de servicios).

Las áreas profesionales con mayor presencia dentro de las Escuelas taller son las de construcción, medioambiente y jardinería, artesanías (madera, cerámica, piel, maquetas, etc.) y servicios a la comunidad. Dentro de cada una de ellas se imparten gran variedad de especialidades.

El volumen anual medio de participantes gira en torno a los 50.000 (excepto los primeros años en los que tuvo un crecimiento progresivo). En el periodo 1985-1998 ha habido cerca de 5.000 Escuelas taller, han pasado por el programa cerca de 250.000 alumnos y el presupuesto ha ascendido a unos 2.900 MEuros. En 1999 ha habido unas 1.400 Escuelas taller, con más de 50.000 alumnos y un presupuesto de 300 MEuros.

Dos tercios de los alumnos son varones (61%) y la mitad tienen de 20 a 24 años y el resto menos de 20. Pero el rasgo más relevante es su nivel de estudios: el 83% sólo tienen la educación general básica, lo que contrasta con el elevado (y creciente) nivel educativo de los jóvenes en España, sobre todo desde mediados de los años ochenta. Este es, sin duda, un rasgo básico (y muy significativo) de las Escuelas taller: se centran en jóvenes de bajo nivel educativo.

Sin entrar en la complejidad metodológica y estadística que tiene todo sistema de evaluación, podemos señalar que el INEM lleva a cabo dos mecanismos para seguir el funcionamiento de las Escuelas taller:

- Desde 1989, el INEM recoge información sobre la situación laboral de los alumnos entre 6 y 12 meses después de que haya terminado la Escuela taller. Los resultados de este ejercicio muestran que una media del 53% se encuentran trabajando. Pero esta “tasa de inserción laboral” fluctúa considerablemente según el ciclo económico (ha oscilado entre el 42% en 1992 y 1993 y el 61% en 1997) (véase INEM, 1999).
- Desde 1997 el INEM ha puesto en marcha un segundo dispositivo de evaluación: el “sistema de evaluación institucional” de las Escuelas taller. En el último mes de los proyectos se envía a todos los participantes (alumnos, profesores y director) un cuestionario en el que se les pregunta por cuatro dimensiones del proyecto: organización, formación, motivación y dinamización del entorno. Los indicadores que se utilizan para cada una de las dimensiones son los siguientes (INEM, 1997):

DIMENSIONES	INDICADORES
I. ORGANIZACIÓN	1. Perfil del director 2. Prevención de riesgos 3. Desarrollo de la gestión 4. Coordinación de la actuación
II. FORMACIÓN	1. Perfil del docente 2. Metodología 3. Perfil del grupo de alumnos 4. Medios didácticos 5. Formación en materias complementarias 6. Resultados
III. MOTIVACIÓN	1. Satisfacción con el trabajo 2. Clima laboral
IV. DINAMIZACIÓN DEL ENTORNO	1. Divulgación y promoción 2. Fomento del proyecto 3. Integración social del proyecto

Los resultados de la evaluación de 1997 (único año publicado hasta la fecha) muestran una puntuación (sobre 100) de 87 para la motivación, de 76 para la formación, de 70 para la organización y de (sólo) 58 para la dinamización del entorno (INEM, 1998).

Sólo se ha publicado un estudio evaluativo global de las Escuelas taller: es el elaborado por X. Greffe (1996) para el programa LEED de la OCDE. Este estudio finaliza destacando los elementos

más innovadores del programa de las Escuelas taller y poniendo de relieve también algunos de sus límites. Entre los aspectos más innovadores la OCDE señala los siguientes:

- La articulación de las políticas (activas) de empleo a nivel nacional y local (en este programa) ;
- La adscripción de las Escuelas taller (en sus primeros años) a un campo de actividad patrimonial ;
- La corrección del fracaso de las enseñanzas generales y profesional con los alumnos de las Escuelas taller ;
- Un funcionamiento del mercado laboral no sesgado (puesto que las remuneraciones de los alumnos trabajadores se definen de acuerdo con el SMI vigente) ;
- Una inserción en una dinámica de desarrollo local (sobre todo con la puesta en marcha de la Planes locales de desarrollo que implican a las diferentes administraciones y de las Unidades de Promoción y Desarrollo)

Pero la OCDE señala también algunos límites del programa:

- Una definición muy estrecha del campo de actividad (que se ha ido superando en los últimos años) ;
- Un funcionamiento pedagógico que no conduce siempre a inserciones durables de los jóvenes en el mercado laboral ;
- ¿Un coste financiero elevado? (así es considerado por los actores afectados pero la OCDE no emite un juicio claro sobre la cuestión teniendo en cuenta la complejidad de la misma: de ahí que se interrogue sobre esta cuestión) ;
- Una eficacia limitada de los estudios y los análisis para la puesta en marcha y el desarrollo de los proyectos ;
- Una gestión difícil de los recursos humanos (directores, profesores y alumnos) ;
- Una relación insatisfactoria con las administraciones y los actores privados afectados.

Las Escuelas taller han tenido, además de los aspectos señalados en los puntos anteriores, el mérito de ser uno de los elementos que primero ha comenzado a cambiar la imagen pública de la formación profesional en España y a hacerla un elemento atractivo, tanto para las empresas como para los trabajadores, comenzando por los jóvenes que habían tenido problemas de abandono escolar.

Con la misma filosofía de las Escuelas Taller, en 1999 se ha puesto en marcha el programa de « Talleres de empleo » para mayores de 25 años con dificultades de inserción en el mercado laboral.

2.3.2. Dispositivos de la Administración Central**FICHA 8.****Escuelas Taller y Casas-Oficio.***1. Contenido.**Colectivos destinatarios.*

Trabajadores desempleados menores de 25 años.

Teoría de la acción.

Las Escuelas-Taller y Casas de Oficio son programas públicos de empleo-formación, que tienen por finalidad la inserción de jóvenes desempleados menores de veinticinco años, a través de su cualificación en alternancia con la práctica profesional en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente; la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social que permita la inserción a través de la profesionalización y experiencia de los participantes.

Los proyectos de Escuelas-Taller se integrarán, en la medida de lo posible, en planes integrales de empleo, que den respuesta a las demandas del mercado de trabajo y sean capaces de activar el desarrollo de las comarcas, generar riqueza y, consecuentemente, puestos de trabajo.

Las Casas de Oficio se configuran como centros de aprendizaje y de animación del empleo juvenil de carácter temporal, con implantación principalmente en los núcleos urbanos.

Los proyectos constarán de dos etapas:

- Durante la primera etapa, los alumnos recibirán formación ocupacional.
- Durante la segunda, los alumnos/trabajadores complementarán su formación en alternancia con el trabajo. En esta etapa, los alumnos/trabajadores serán contratados por las entidades promotoras en la modalidad de contrato para la formación siempre que sean menores de 24 años y cumplan los requisitos establecidos para celebrar dicho contrato⁵; para los alumnos de 24 o más años o para lo que no cumplan los requisitos, se utilizará la modalidad de contratación vigente más acorde con las circunstancias del alumno/trabajador y del proyecto.

Las entidades promotoras podrán ser órganos de la Administración del Estado, Corporaciones locales, Comunidades Autónomas, organismos autónomos, sociedades estatales, otros entes del sector público estatal, asociaciones y fundaciones sin fines de lucro.

Las subvenciones a los entes promotores tienen por objeto:

- Financiar los costes de las acciones formativas (profesorado, material didáctico, depreciación de instalaciones...).
- Financiar los costes salariales de los alumnos que se encuentren contratados laboralmente y las becas de los que participen en la primera fase formativa.
- Financiar los costes del personal de apoyo a las Escuelas-Taller y las Casas de Oficio.
- Financiar los costes de transporte, alojamiento y manutención de los alumnos y del personal de apoyo.

Orden de 3 de agosto de 1994, (BOE, 11 agosto 1994); Real Decreto 1593/1994, de 15 de julio (BOE, 30 julio 1994).

Status

Alumnos/trabajadores asalariados

Remuneración

Durante la primera etapa (formativa), los alumnos tendrán derecho a las becas previstas en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. La percepción de la beca será incompatible con la de prestaciones o subsidios por desempleo y con la realización de trabajos por cuenta ajena.

Durante la segunda etapa (formación en alternancia con la práctica profesional) los alumnos/trabajadores de las Escuelas-Taller percibirán las retribuciones salariales que les correspondan de acuerdo a la normativa vigente. En el caso de las Casas de Oficio, los alumnos/trabajadores percibirán las retribuciones salariales que les correspondan de conformidad con la modalidad contractual que se efectúe y que resulte más idónea para la inserción laboral de los jóvenes.

⁵ En el caso de los contratos realizados en el marco de los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficio, se podrán celebrar contratos de formación con trabajadores mayores de 16 años y menores de 24. Además, dichos trabajadores deben cumplir estos requisitos: no tener la titulación requerida para realizar un contrato en prácticas en el oficio o puesto de trabajo correspondiente; no haber desempeñado con anterioridad el puesto de trabajo para el que se contrata en la misma empresa, por un tiempo superior a 12 meses; no haber agotado la duración máxima establecida para los contratos de aprendizaje o para la formación de una relación laboral anterior en la misma o distinta empresa.

Duración

La duración de ambas fases en los proyectos de Escuelas Taller no será inferior a un año, ni superior a dos, y la primera fase será de seis meses.

En los proyectos de Casas de Oficios cada una de las etapas tendrán una duración de seis meses

Prescripciones, derechos y sanciones.

Contratos propuestos a los parados inscritos en las oficinas de desempleo, y sujetos al ordenamiento jurídico laboral vigente.

Tate provisión

Beca/salario; formación ocupacional.

Las personas participantes podrán tener derecho a ayudas de transporte, manutención y alojamiento y, cuando se trate de desempleados minusválidos, a becas.

Los alumnos recibirán a lo largo de todo el proceso formativo orientación, asesoramiento e información profesional y formación empresarial, tendente a la promoción y descubrimiento de iniciativas empresariales; asimismo, recibirán asesoramiento en técnicas de búsqueda de empleo y salidas profesionales. Al término de la actividad, la entidad promotora establecerá un servicio de asistencia técnica de una duración de al menos seis meses, para el acompañamiento a los trabajadores participantes en la búsqueda de empleo por cuenta ajena o el establecimiento por cuenta propia.

Los alumnos que superen el proceso de aprendizaje recibirán una certificación de cualificación profesional adecuada al nivel de conocimientos y destrezas adquiridas.

2. Gestión y financiación.

La gestión corresponde al Instituto Nacional de Empleo y entidades promotoras. La financiación se realizara con las aportaciones del INEM, de la entidad promotora de la Escuela-Taller o de la Casa de Oficios y del Fondo Social Europeo.

Las Escuelas Taller o Casas de Oficios pueden financiar parte de sus costes mediante la prestación de servicios o la venta de sus productos, siempre que no se incurra en competencia desleal

3. Recursos y Resultados

AÑO	Gasto financiado*	Nº alumnos Esc.T.	Nº participantes C.O
1993	41.187,6	36.888	7.560
1994	38.953,7	31.995	6.659
1995	41.454,9	37.419	11.138
1996	41.688,6	39.983	13.544
1997	45.136,5	40.143	10.336
1998	52.322,3	44.636	15.814
1999	58.836,7	42.909	15.211

*Gasto financiado incluye: Escuelas Taller, Casas de Oficio, Unidades de Promoción y Desarrollo, y Talleres de Empleo (éstos para 1999).

Fuente: INEM

4. Evaluación

Véase texto epígrafe 2.3.1.

FICHA 9.**Talleres de Empleo.****1. Contenido.****Colectivos destinatarios**

Trabajadores desempleados de 25 o más años, con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo (parados de larga duración, mujeres, discapacitados o mayores de 45 años) o que sean considerados como de atención preferente en los Planes Nacionales de Empleo de cada año

Teoría de la acción

Este es un Programa mixto de formación-empleo para trabajadores desempleados de 25 o más años, en actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social. Estos Talleres, que serán promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, tienen por finalidad facilitar la posterior integración de sus participantes en el mercado de trabajo, tanto por cuenta ajena como mediante la creación de proyectos empresariales o de economía social.

Desde el inicio del Taller de empleo, los trabajadores participantes serán contratados por las entidades promotoras, utilizándose al efecto la modalidad de contratación más acorde con las circunstancias del trabajador y el proyecto, y percibirán las retribuciones salariales que les correspondan.

Durante el desarrollo del Taller de Empleo los trabajadores participantes recibirán formación profesional ocupacional, en alternancia con la práctica profesional. Dicha formación se adecuará, en su caso, a los contenidos mínimos establecidos en el certificado de profesionalidad de la ocupación relacionada con el oficio o puesto de trabajo a desarrollar. El tiempo de formación, que se computará como jornada de trabajo, se fijará en los contratos y en ningún caso será inferior al 25% de la jornada máxima establecida en convenio colectivo o, en su defecto, de la jornada legal. Para los trabajadores participantes que no hayan alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria, se organizarán programas específicos.

Las entidades promotoras podrán ser Órganos de la Administración del Estado, Corporaciones locales, Comunidades Autónomas, Organismos Autónomos, otros Entes del sector público estatal, Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades sin fines de lucro.

Se conceden subvenciones a las entidades promotoras, con objeto de:

- Financiar los costes de las acciones formativas (profesorado, material didáctico, depreciación de instalaciones...).
- Financiar los costes salariales derivados de los contratos que se suscriban con los trabajadores participantes: hasta 1,5 veces el salario mínimo interprofesional anualmente establecido, incluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, así como las cuotas a la Seguridad Social por todos los conceptos correspondientes al empleador.

Real Decreto 282/1999 de 22 de febrero (BOE del 23 de febrero de 1999); Orden Ministerial de 9 de marzo de 1999 (BOE 23 de marzo de 1999)

Status

Trabajadores asalariados con contrato temporal.

Remuneración

Los trabajadores percibirán las retribuciones salariales que establezca el Convenio Colectivo vigente.

Duración

La contratación deberá ser a tiempo completo y la duración máxima del contrato no deberá superar a la duración del Taller de empleo. La duración de los Talleres de Empleo vendrá determinada en cada proyecto, con un mínimo de seis meses y un máximo de 1 año.

Prescripciones, derechos y sanciones.

Contratos propuestos a los parados inscritos en las oficinas de desempleo, y sujetos al ordenamiento jurídico laboral vigente.

State provision

Salario; formación ocupacional.

Al término del Taller, los participantes recibirán un certificado –expedido por la entidad promotora– en el que constará la duración del Taller, competencia adquirida y módulos de formación recibidos.

Los trabajadores participantes recibirán durante todo el proceso formativo orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial. Una vez finalizado el Taller, las entidades promotoras prestarán asistencia técnica a los trabajadores participantes, tanto para la búsqueda de trabajo por cuenta ajena como para el establecimiento por cuenta propia.

2. Gestión y financiación

La gestión corresponde al INEM y entidades promotoras. El programa se financia con aportaciones del INEM, de la Unidad correspondiente de la Comunidad Autónoma en caso de tener transferida la competencia, y de la entidad promotora del Taller de Empleo.

Los Talleres de Empleo pueden financiar parte de sus costes mediante la enajenación de bienes producidos susceptibles de comercialización, siempre que no se incurra en competencia desleal

3. Resultados

<u>AÑO</u>	<u>Nº participantes</u>
1999	4.948

*El presupuesto de este programa se incluye, de forma agregada, en los datos del programa de Escuelas-Taller y Casas Oficio (ficha 8).

Fuente: INEM.

2.3.3. Dispositivos de las Comunidades Autónomas.

Diez Comunidades contemplan en 1998 medidas en relación al fomento de los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE), si bien se observan diferencias en la priorización de los colectivos destinatarios de las mismas (cuadro 4).

El fomento de los NYE en estas Comunidades, se realiza a través de medidas de diversa índole: desarrollo de planes locales de empleo; incentivos a la contratación en sectores de NYE.; fomento del autoempleo en actividades vinculadas a NYE., ayudas al empleo público en obras de interés social; contratación de agentes de desarrollo local para la reactivación de zonas rurales; ayudas para promover la creación de empleo relacionado con NYE en zonas agrarias; o ayudas a proyectos enmarcados en iniciativas europeas. Se observa, pues, una notable convergencia respecto de las medidas implementadas por la Administración Central.

CUADRO 4. PROMOCIÓN DE NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO, SEGÚN COLECTIVOS Y CC.AA.: 1998

	1	2	3	4	5	6	7	8
ARAGON						X		
ASTURIAS	X							
CLEON	X	X			X	X		
CMANCHA	X	X	X	X		X		
CVALENCIANA	X							
EXTREM.	X	X						
GALICIA	X	X						
MADRID	X	X	X	X	X			
MURCIA	X							
NAVARRA		X	X	X			X	X

1= Desempleados en general. 2= Jóvenes. 3= Mujeres. 4= Desempleados de larga duración. 5= Discapacitados. 6= Desfavorecidos. 7= Mayores de 40 años. 8=Otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Oficiales de las CC.AA.

2.4. Nueva economía social

2.4.1. Valoración general

En este epígrafe se han recogido tres dispositivos muy diferentes entre sí: los Convenios INEM con Universidades e instituciones privadas sin ánimo de lucro (Ficha 10); el programa de apoyo a los Centros Especiales de empleo para discapacitados (Ficha 11) y la capitalización de las prestaciones por desempleo (Ficha 12).

Con el primero de estos dispositivos se ha dado entrada a las entidades privadas sin ánimo de lucro en la posibilidad de financiar costes laborales en actividades de interés general (las Universidades ya estaban incluidas en una norma anterior aunque ahora se rigen por el mismo dispositivo) con el mecanismo de los convenios del INEM.

Con el apoyo a los Centros Especiales de Empleo para personas con discapacidad se subvencionan diferentes aspectos de los mismos: parte de los costes salariales, de la asistencia técnica o de la inversión fija.

La capitalización de prestaciones por desempleo permitía hasta 1992 acumular en un pago único todas las prestaciones económicas a las que el desempleado tuviera derecho si esa cuantía se destinaba a establecerse por su cuenta o a ingresar en una cooperativa de trabajo asociado. Desde 1992 sólo es posible para la segunda finalidad (y se permite la finalidad del autoempleo en personas con discapacidad). En un informe elaborado en 1995 para el programa LEED de la OCDE (Cachón, 1995b) se hacía el siguiente balance de este dispositivo que sigue siendo válido en la actualidad:

1. El programa de capitalización de la prestación por desempleo ha sido diseñado y ha funcionado en general como una medida de fomento del empleo y de la creación de empresas muy formalizada y burocratizada; es decir, como una medida más de las gestionadas por el servicio público de empleo (el INEM) para la promoción del empleo. El examen del proyecto empresarial por parte del INEM no entra más que en aspectos formales, no en la viabilidad económica real de la empresa y es efectuado por funcionarios o empleados no especializados en creación de empresas.
2. Su contexto institucional no es el más adecuado: no se gestiona ni se estimula desde áreas de promoción del desarrollo y del empleo sino desde unidades que gestionan las prestaciones por desempleo. Por ello se gestiona independientemente de las políticas de desarrollo económico que puedan estarse implementando en el ámbito local o regional y sin participación institucional de organismos públicos existentes que se orientan a estimular la creación de empresas (Oficinas municipales o regionales de promoción de empleo, etc).
3. Son manifiestas las necesidades de formación que tienen los trabajadores que emprenden estas actividades empresariales: carecen de experiencia y además demandan formación. Sin embargo, no hay previsto un acompañamiento formativo sistemático antes y durante las primeras etapas de implantación de la empresa.
4. No existen mecanismos de seguimiento y de apoyo a estas empresas durante su fase de consolidación y, sin embargo, los trabajadores-empresarios demandan asesoramiento fiscal, financiero, comercial, etc.
5. Sería preciso un examen mucho más selectivo de los proyectos en los sectores como "comercio, restauración y hostelería" en los que se produce un nivel de supervivencia de empresas notablemente menor que en el resto.
6. Las empresas creadas al amparo de la capitalización son muy sensibles al ciclo económico, tanto en su fase de creación, como en su evolución y expectativas.

7. Resulta sorprendente que no exista un sistema normalizado de seguimiento y evaluación de las empresas creadas tras la capitalización de las prestaciones dado el elevado volumen de recursos destinados a este programa y su probable gran impacto económico y social y la escasa dificultad técnica que tiene poner en marcha ese sistema.

2.4.2. Dispositivos de la Administración Central

Ficha 10.

Convenios INEM con Universidades e Instituciones Privadas sin Ánimo de Lucro.

1. Contenido

Colectivo destinatario

Igual que en ficha 1.

Teoría de la acción

Este programa tiene por objeto la colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo (INEM) de una parte y, de otra, Universidades e Instituciones Privadas sin Ánimo de Lucro, para la realización de obras y servicios de interés general y social por trabajadores desempleados inscritos en las oficinas de empleo.

Las obras y servicios a realizar deberán cumplir los siguientes requisitos: que sean ejecutadas preferentemente entre las actividades y ocupaciones establecidas; que sean ejecutadas o prestadas en régimen de administración directa; que en su ejecución o prestación se favorezca la formación y prácticas profesionales de los desempleados; que se ejecuten o presten dentro del año natural en que se otorgue la subvención.

Se conceden subvenciones destinadas a financiar los costes salariales totales, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos, de los trabajadores desempleados contratados.

Orden de 2 de marzo de 1994 (BOE de 14 de marzo de 1994). Tiene como antecedentes la Orden de 21 de febrero de 1985 y las Resoluciones de la Dirección General del INEM de 1982.

Status

Trabajador asalariado con contrato temporal.

Remuneración

Igual que en ficha 1.

Duración

La realización de la obra, que deberá ejecutarse dentro del año natural en que se otorgue la subvención.

Prescripciones, derechos y sanciones.

Contratos propuestos a los parados inscritos en las oficinas de desempleo, y sujetos al ordenamiento jurídico laboral vigente.

State provision

Salario; formación.

2. Gestión y financiación

Instituto Nacional de Empleo (gestión y cofinanciación).

3. Recursos y Resultados

Los datos de este dispositivo se incluyen, de forma agregada, en el cuadro de la ficha 1.

Ficha 11.

Apoyo a los Centros Especiales de Empleo.

1. Contenido.

Colectivo destinatario

Trabajadores discapacitados

Teoría de la acción

Este programa tiene por objetivo facilitar la integración laboral de los discapacitados, a través de la financiación de: proyectos que generen empleo, preferentemente estable, para los trabajadores discapacitados desempleados; proyectos de creación de Centros Especiales de Empleo; proyectos de ampliación de plantilla de Centros Especiales de Empleo en funcionamiento; mantenimiento de puestos de trabajo de discapacitados en Centros Especiales de Empleo.

Se otorgan las siguientes clases de subvenciones:

- Subvenciones dirigidas a la creación o ampliación de Centros Especiales de Empleo, sin que en conjunto superen la cuantía de 2 millones de pesetas por empleo creado con carácter estable –si el porcentaje de trabajadores minusválidos sobre el total de la plantilla del Centro es del 90% – o de 1,5 millones de pesetas, si el porcentaje se sitúa entre el 70 y 90%. Las subvenciones podrán solicitarse por los siguientes conceptos:
 - Asistencia técnica, hasta el 100% del coste si es promovida de oficio, o el 50% si se realiza a instancia de parte.
 - Reducción de los intereses de crédito para inversiones en capital fijo.
 - Subvención, en casos de proyectos de reconocido interés social, para financiar parcialmente la inversión fija correspondiente.
- Subvenciones para el mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo, por los siguientes conceptos:
- Subvenciones del coste salarial de hasta el 50% del salario mínimo interprofesional.
 - Bonificaciones del 100% de la cuota empresarial de la Seguridad Social.
 - Subvenciones de asistencia técnica, hasta el 100% o el 50% según sea promovida de oficio o no.
 - Subvenciones para la adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas, por un máximo de 300.000 pesetas por puesto de trabajo.
 - Subvención, por una sola vez, para equilibrar o sanear financieramente los Centros Especiales de Empleo, y para lograr la adopción de medidas de reestructuración que permitan alcanzar niveles de productividad y rentabilidad aceptables.
 - Subvención dirigida a equilibrar el presupuesto de Centros sin ánimo de lucro y de utilidad pública.
- Real Decreto 1368/85 de 1 de agosto (BOE de 12 de agosto de 1985); Real Decreto 2237/85 de 4 de diciembre (BOE de 9 de diciembre de 1985); Real Decreto 427/99 de 12 de marzo (BOE de 26 de marzo de 1999).

2. Gestión y Financiación.

Instituto Nacional de Empleo (gestión y cofinanciación).

3. Recursos y resultados

AÑO	Nº total de contratos	Hombres	Mujeres
1992	1.298	828	470
1993	3.203	2.043	1.160
1994	4.747	3.103	1.644
1995	6.922	2.495	4.427
1996	8.732	3.209	5.163
1997	10.033	3.736	6.297
1998	13.380	4.940	8.440
1999	16.231	6.393	9.838

Fuente: INEM.

Ficha 12.

Capitalización de prestaciones por desempleo.

1. Contenido.

Colectivos destinatarios

Perceptores de la prestación contributiva por desempleo.

Teoría de la acción

Este dispositivo tiene por objetivo propiciar el empleo de los trabajadores desempleados, a través de la percepción en un solo pago del importe total del valor de la prestación por desempleo, con el fin de destinar su cuantía a la realización de una actividad profesional como socio de una Cooperativa de trabajo asociado o de una Sociedad Laboral, o como trabajador por cuenta propia en el caso de trabajadores discapacitados⁶.

Los trabajadores desempleados que quieran acogerse a esta medida, deben cumplir estos requisitos: ser beneficiario de una prestación contributiva por desempleo y tener pendiente de recibir, al menos, tres mensualidades; no haber hecho uso de este derecho en los cuatro años inmediatamente anteriores; acreditar la incorporación a una Cooperativa o Sociedad Laboral (o también al trabajo por cuenta propia, en el caso de los discapacitados); destinar la cantidad que se perciba por capitalización a la actividad profesional; no iniciar la actividad con anterioridad a la solicitud de la capitalización.

La cuantía a abonar será el importe total de la prestación que le restara por percibir, descontando el interés legal del dinero. Igualmente, la capitalización por prestación lleva consigo el abono trimestral por la entidad gestora del importe del 50% de la cuota a la Seguridad Social correspondiente al

⁶ Hasta 1992, todos los perceptores también se podían capitalizar las prestaciones para establecerse por cuenta propia.

régimen especial de trabajadores autónomos (calculado sobre la base mínima de cotización); o el 100% de la aportación del trabajador por cuenta ajena al régimen correspondiente de la Seguridad Social y durante el tiempo que se hubiera percibido la prestación por desempleo de no haberlo hecho en su modalidad de pago único.

Bonificación de la cuota de la Seguridad Social (100% de la aportación del trabajador por cuenta ajena al régimen correspondiente de la Seguridad Social y durante el tiempo que se hubiera percibido la prestación por desempleo de no haberlo hecho en su modalidad de pago único).

Es compatible con otras ayudas destinadas a la promoción del empleo.

Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio (BOE de 2 de julio de 1985). Ley 22/1992 de 30 de julio (BOE de 4 de agosto de 1992). Ley 65/1997 de 30 de diciembre (BOE de 31 de 12 de 1997).

Status

Socio de una Cooperativa de trabajo asociado; socio de una Sociedad Laboral; trabajador por cuenta propia (en el caso de discapacitados)

State provision : Percepción en pago único de la prestación por desempleo.

2. *Gestión y financiación* : Instituto Nacional de Empleo.

3. *Recursos y resultados*

Año	Personas acogidas a la capitalización	Importe líquido (MPta)
1985	16.848	15.336,3
1986	59.240	56.401,8
1987	64.192	66.292,4
1988	74.827	79.658,4
1989	82.097	91.971,6
1990	76.451	92.756,0
1991	81.513	108.500,2
1992	44.609	64.404,8
1993	10.798	17.882,8
1994	10.935	18.931,3
1995	8.174	14.159,2
1996	7.541	13.733,9
1997	7.144	12.687,5
1998	8.931	16.238,6
1999	9.384	16.835,9

Fuente: INEM.

2.4.3. *Dispositivos de las Comunidades Autónomas.*

En siete Comunidades (Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia) se contempla el fomento del empleo estable de discapacitados en Centros Especiales de Empleo, contemplando acciones destinadas tanto a la creación como el mantenimiento de puestos de trabajo de discapacitados, así como –en algunos casos– la contratación de personal de apoyo a los trabajadores discapacitados, o para la gestión de estos Centros.

En cuanto al contenido concreto de las medidas, se concretan en distintos tipos de ayudas: subvenciones para la puesta en marcha de proyectos de interés social, que conlleven creación de puestos de trabajo para discapacitados; subvención de costes salariales correspondientes al puesto de trabajo ocupado por minusválido, junto con bonificación de la cuota patronal a la Seguridad Social correspondiente a los trabajadores discapacitados, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta; subvención de costes salariales del personal de apoyo para discapacitados en Centros Especiales de Empleo; subvención para asistencia técnica; subvención financiera de reducción de intereses de préstamos destinados a inversiones en activos fijos; subvención para adaptación de puestos de trabajo; subvención para equilibrar y sanear financieramente a Centros Especiales de Empleo.

III. Conclusiones: políticas de empleo y economía social en España

Los puntos fuertes de las políticas de empleo en España no se encuentran, ni por sus planteamientos ni por sus resultados, entre los dispositivos analizados como “empleos temporales subsidiados en el sector público y el sector no mercantil”, si se exceptúa el programa de Escuelas-taller. Para entender esta falta de prioridad es este campo, además de enmarcarlo en la lógica de un Estado de bienestar “conservador-corporativo” (por su lógica) y débil (por la baja intensidad del gasto y de las prestaciones), hay que ponerlo en relación con la respuesta política dominante que se ha dado a la crisis del empleo desde finales de los setenta. En esa respuesta, el elemento fundamental de las políticas de empleo ha sido flexibilizar al mercado de trabajo y reducir los costes laborales, acompañado de medidas de “tratamiento social del paro” muy centradas desde la perspectiva de colectivos a los que por el hecho de “señalarlos”, también se les ha estigmatizado desde esas políticas (véase Cachón, 1999).

Los dispositivos analizados en este informe responden en gran medida a lógicas distintas a la flexibilidad y éstas son diferentes entre sí para los distintos programas. Se produce también un efecto de “sedimentación burocrática” de las políticas: un dispositivo puesto en marcha tiene tendencia a perpetuarse (o al menos a durar) más allá de las necesidades originales a las que responde y a convivir con otras nuevas medidas que quieren abordar problemas similares o próximos. Esta tendencia a la duración es especialmente relevante cuando no se hacen –apenas– evaluaciones de las políticas, como es notablemente el caso en España. Y llama más la atención cuando en el mismo territorio compiten políticas de diferentes administraciones con los mismos objetivos y sobre similares colectivos. Cuando esto ocurre no se puede encontrar una coherencia política o lógica global y única para los diferentes dispositivos.

En estas conclusiones se recogen algunas reflexiones en torno a cinco aspectos de los dispositivos analizados en el informe.

1. Los “trabajos de utilidad colectiva” a la española.

Los convenios del INEM tienen efectos distintos en diferentes ámbitos:

- En las administraciones central, autonómica o universitaria, estos dispositivos no han producido actividades adicionales ya que, en general, sirven para ocupar puestos de trabajo vacantes con trabajadores en paro a los que se les hace un contrato temporal por obra o servicio de derecho laboral común;
- En la administración local, estos convenios pueden estar ayudando a producir actividades nuevas o a iniciar líneas de trabajo; en este ámbito, la escasez de recursos hace que este programa sea para los ayuntamientos una (pequeña) vía suplementaria de la financiación de su municipio.
- También en las entidades privadas sin fines lucrativos este programa ayuda a poner en marcha determinadas actividades de interés social que de otra manera no se podrían llevar a cabo.

Estos dispositivos permiten transferir recursos financieros a otras instancias de las diferentes administraciones desde la política de empleo nacional; lo mismo hacen algunas comunidades autónomas respecto a los ayuntamientos de sus territorios. De esta manera las políticas de empleo se pueden leer como mecanismos compensatorios ante las insuficiencias de servicios del Estado de bienestar y la escasez de recursos de otras partes de las administraciones.

2. Las políticas nacionales de empleo y el desarrollo local.

Las políticas nacionales de empleo actúan respecto al desarrollo local como políticas estimulantes (como el programa de fomento de contratación de agentes de desarrollo local), como políticas

auxiliares (como los programas que cofinancian estudios de viabilidad o proyectos empresariales) o como políticas que apoyan el desarrollo local a través de las mejoras en infraestructuras o formación (como el programa de apoyo al empleo agrario en Andalucía y Extremadura y zonas rurales deprimidas).

Sobre este último programa, de gran relevancia en España, ya se ha señalado que tiene con un componente “político” elevado. Aunque no se puede hablar de él como un dispositivo “clientelista” (al modo como Ferrara hace al definir algunos aspectos del Estado de bienestar en Italia), este programa cumple una función de relevante de apoyo a la paz social en esas comunidades ya que contribuye a que estos trabajadores eventuales del campo puedan tener luego prestaciones por desempleo. Su importancia “política” se ha puesto de manifiesto en el hecho de que se han producido movilizaciones populares cada vez que se ha planteado modificaciones del mismo.

3. Nueva economía social y nuevos yacimientos de empleo.

El dispositivo “estrella” de la política de empleo en España es el programa de “Escuelas-taller” (posteriormente ampliado a las “Casas de oficios” y a los “Talleres de empleo”). Y lo es con razón, aunque no sin problemas: un excelente balance es el que ofrece el informe elaborado por Greffe (1996) para la OCDE (véase epígrafe 2.3.1 de este informe). Este programa ha sido una iniciativa fuerte y de gran impacto que ha logrado no sólo cumplir las metas que formalmente se pretendía, sino contribuir a la articulación de actividades nuevas y de mercados en torno a las mismas.

El desarrollo de los “nuevos yacimientos de empleo” (en el sentido del Libro blanco *Crecimiento, competitividad y empleo*) suscita cierta polémica en España: tanto en análisis de su situación como en su inclusión en el paquete de las políticas de empleo, tal como se hace en los planes de acción para el empleo de España siguiendo las directrices comunitarias. Para nosotros (véase Cachón, 1998) su crecimiento se ha producido, sobre todo, por las políticas sectoriales puestas en marcha por las diferentes administraciones (europea, nacional, regional o municipal) fuera e independientes (y en la inmensa mayoría de los casos, descoordinadas) de las políticas de empleo; en ese sentido la política de empleo ha jugado un papel de menor importancia (incluso en las CCAA donde existen ayudas específicas en este campo). El crecimiento experimentado en España en ámbitos como los servicios a domicilio, el cuidado de los niños, la mejora de la vivienda, la revalorización de los espacios públicos urbanos y del patrimonio cultural, el turismo rural o cultural, los servicios de medio ambiente en general, las energías renovables o el deporte –todos ellos con un crecimiento muy notable en los últimos años– son en gran medida resultado de políticas sociales o sectoriales emprendidas desde las administraciones: europea, nacional, regionales y municipales.

También desde la economía social, a partir de cooperativas, de “empresas de inserción por lo económico” o de asociaciones, en unos casos con ayudas públicas y en otros casos sin ellas, se ha potenciado la estructuración de una oferta en ámbitos como servicios a domicilio, atención a los niños o la ayuda a los jóvenes en situación de dificultad, el turismo deportivo o la gestión de residuos sólidos urbanos.

En otros ámbitos (como las nuevas tecnologías, la seguridad o el audiovisual) ha sido el mercado quién ha puesto en marcha la articulación de oferta y demanda creando sectores de gran dinamismo.

Campos de las políticas de empleo como las políticas de formación profesional han sido muy relevantes para la articulación de las estructuras ocupacionales en estos ámbitos nuevos (o relativamente nuevos) de actividad ue calificamos como NYE.

El debate sobre los NYE se repite sobre la “nueva economía social” en España. Si en aquella las discusiones giran sobre si el estímulo de los NYE debe producirse desde las políticas de empleo o desde la óptica de satisfacción de necesidades, en la “nueva economía social” el debate se ha centrado mucho en la relación entre el sector público y el privado y el papel que el primero debe

jugar para apoyar la (débil) situación del primero. Un ejemplo claro de esta situación lo proporcionan las “empresas de inserción por lo económico”: empresas con un marcado carácter social pero que tienen que competir en un mercado abierto con empresas tradicionales y que no cuentan (a diferencia de Francia) con una norma jurídica que reconozca su especificidad.

4. Políticas de “activación” y economía social.

La mayoría de los dispositivos presentados en este informe suponen contratación laboral de trabajadores por obra o servicio, sometidos al régimen laboral común (o como contratos para la formación en el caso de las Escuelas-taller). A todos estos trabajadores se les proporciona un trabajo equiparable a trabajos similares no sometidos a programas de empleo con condiciones laborales también similares mientras dure el contrato. Por tanto les mantiene activos en actividades ligadas a su nivel formativo.

La incorporación a estos programas no es obligatoria, pero si un trabajador renuncia a varias ofertas de empleo (dentro o fuera de los programas de empleo) que los servicios de empleo consideren adecuadas pueden perder las prestaciones por desempleo si es que las tienen. A este respecto conviene señalar que en España sólo la mitad de los parados percibe prestaciones por desempleo.

Las rentas de los trabajadores mientras están en los dispositivos son rentas salariales sometidas a las normas laborales generales y a los convenios colectivos. Además, deben cotizar a la Seguridad Social con lo cual el tiempo que pasan en los dispositivos se les acumula como períodos normales de cotización para el cálculo de prestaciones sociales como las pensiones.

5. Políticas de empleo y ciclo económico.

La aportación macroeconómica suplementaria que los dispositivos analizados hacen a la actividad es escasa, pero no se han llevado a cabo evaluaciones al respecto.

Los dispositivos descritos no tienen un componente anticíclico ni en el diseño de las políticas ni en la evolución de sus dotaciones presupuestarias.

Bibliografía

- ARAGÓN, J., CACHÓN, L., SERRANO A. (2000): "The Spanish approach: training and labour market regulation" en A. SERRANO: *Tackling youth unemployment in Europe*, ETUI, Bruselas, pp.183-199.
- ARAGÓN, J., ROCHA, F. y TORRENTS, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- BARBIER, J.-C. y GAUTIÉ, J. (1998): *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, París, PUF.
- CACHÓN, L. (1995a): "Estado de bienestar y capitalismo avanzado", en J. Benedicto y M. L. Morán, *Sociedad y Política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 187-221.
- CACHÓN, L. (1995b): "Spain" en *Self-employment programmes for the unemployed: Papers and proceedings from a joint US Department of Labor / OECD International Conference*, París, OCDE, pp. 139-157.
- CACHÓN, L. (1999): "Políticas de empleo juvenil en España. Entre las políticas (dichas) de 'inserción' y las prácticas de 'temporalidad'", en L. Cachón (ed.), *Juventudes, mercados de trabajo y políticas de empleo*, Edit. 7 i mig, Valencia, pp. 97-118.
- CACHÓN, L. (2000): "La evaluación de los dispositivos para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en España", *CEREQ, Documents, synthèse*, (en prensa).
- CACHÓN, L. y CEET, (1998) *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- CACHÓN, L. y PALACIO, J.I. (1999): "Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea" en F. Miguélez y C. Prieto (coord.), *Relaciones laborales en España*, Siglo XXI, Madrid, pp. 273-304.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y Pistas para entrar en el Siglo XXI. Libro blanco*, Bruselas-Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Encuesta en la Unión Europea*, Bruselas-Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Segundo informe sobre las iniciativas locales de desarrollo y de empleo. La era del empleo a medida*, Bruselas-Luxemburgo.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barna, Ariel.
- GREFFE, X. (1996): *Le programme des Ecoles-ateliers et maisons de métiers et les Unités de Promotions et Développement : Un dispositif innovant de politique de développement local en Espagne*, LEED Cahier nº 22, París, OCDE.

- INEM (1997): *Un sistema de evaluación institucional del Programa de Escuelas taller y casas de oficios: Metodología e instrumentos técnicos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INEM (1998): *Escuelas taller y casas de oficios. Evaluación institucional. Resultados 1997*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INEM (1999): *Escuelas taller y casas de oficios*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MARTÍN, C. (1997): *España en la nueva Europa*, Alianza, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2000): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, Madrid (en prensa).
- NAVARRO, V. (2000): *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- OCDE (1996): *Collective bargaining and economic performance*, OCDE, París.
- PALACIO, J.I. (1993): "Relaciones laborales y tendencias organizativas de los trabajadores y los empresarios" en J.L. García Delgado (dir.), *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, pp.561-594
- PALOMEQUE (1985): *Política de empleo en España (1977-1982). Un quinquenio de política centrista ante la crisis económica*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
- ROJO, E. (1997): "La regulación jurídica de las empresas de inserción", en CÁRITAS, *La inserción por lo económico: experiencias de inserción laborales en la economía social*. Edit. Cáritas, Madrid.
- TOHARIA, L. (1986): "Un fordismo inacabado, entre la transición política y la crisis económica. España", en R. Boyer (dir.) *La flexibilidad del trabajo en Europa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 161-184.
- TOHARIA, L. (1997): "El sistema español de protección por desempleo", *Papeles de economía española*, nº 72, pp. 192-212.
- TOHARIA, L. (1998): "La politique de l'emploi en Espagne" en BARBIER, J.-C. y GAUTIÉ, J. (1998): *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, París, PUF, pp. 93-111.
- VIDAL, I. (1997): "Una nueva economía social aún poco conocida y reconocida" en J. Defourny, L. Favreau y J.L. Laville, *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional*, CIRIEC España, pp. 235-249.