



# documentos de trabajo

DOC 2/2002

*POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN  
EL ÁMBITO LOCAL*

**Director de la investigación:** *Jorge Aragón Medina*  
**Investigador principal:** *Fernando Rocha Sánchez*  
**Investigador junior:** *Armando Fernández García*

**DOC 2/2002**

*POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN  
EL ÁMBITO LOCAL*

**Director de la investigación:** *Jorge Aragón Medina*

**Investigador principal:** *Fernando Rocha Sánchez*

**Investigador junior:** *Armando Fernández García*

Los documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo expresan estrictamente las ideas y opiniones de sus autores.  
La Fundación 1º de Mayo no se identifica necesariamente con ellas.

## **ÍNDICE**

### **I. INTRODUCCIÓN.**

#### **1.1. Objeto, método y fuentes de información.**

### **II. LA DIMENSIÓN LOCAL DEL EMPLEO.**

#### **1. Estrategias de desarrollo local.**

##### **1.1. Evaluación del concepto de desarrollo local.**

##### **1.2. Aspectos jurídicos del desarrollo local en España.**

###### **1.2.1. La Administración local en el ordenamiento jurídico.**

###### **1.2.2. La actividad económica de las Entidades Locales.**

##### **1.3. Promotores del desarrollo local.**

###### **1.3.1. Agentes en el ámbito internacional.**

###### **1.3.2. Agentes en el ámbito estatal.**

##### **1.4. Líneas de actuación en el desarrollo local.**

#### **2. Políticas de fomento del empleo en el marco local.**

##### **2.1. Políticas de empleo y territorio.**

###### **2.1.1. Estrategia Europea de Empleo.**

###### **2.1.2. Plan Nacional de Acción para el Empleo.**

###### **2.1.3. Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas.**

##### **2.2. La dimensión local del empleo.**

### **III. ESTUDIOS DE CASO.**

#### **1. El análisis de caso: una primera aproximación.**

#### **2. Políticas de fomento del empleo en Coslada.**

##### **2.1. Estructura socioeconómica.**

###### **2.1.1. Superficie y población.**

###### **2.1.2. Estructura productiva.**

###### **2.1.3. Mercado de trabajo.**

##### **2.2. La intervención local a favor del empleo.**

###### **2.2.1. Estructura institucional.**

###### **2.2.2. Medidas de fomento del empleo.**

##### **2.3. Valoración de la intervención local a favor del empleo.**

#### **3. Políticas de fomento del empleo en Gijón.**

##### **3.1. Contexto regional.**

##### **3.2. Estructura socioeconómica de Gijón.**

###### **3.2.1. Superficie y población.**

###### **3.2.2. Estructura productiva.**

###### **3.2.3. Mercado de trabajo.**

##### **3.3. La intervención local a favor del empleo.**

**3.3.1.** Estructura institucional.

**3.3.2.** Medidas de fomento del empleo.

3.4. Valoración de intervención local a favor del empleo.

#### **4. Políticas de fomento del empleo en Salamanca.**

**4.1.** Estructura socioeconómica.

**4.1.1.** Superficie y población.

**4.1.2.** Estructura productiva.

**4.1.3.** Mercado de trabajo.

**4.2.** La intervención local a favor del empleo.

**4.2.1.** Estructura institucional.

**4.2.2.** Medidas de fomento del empleo.

**4.3.** Valoración de las acciones a favor del empleo.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES.**

#### **V. BIBLIOGRAFÍA.**

## I. INTRODUCCIÓN.

“La *glocalización* ha producido una situación donde los mercados son cada vez más internacionales, cada vez más universales, pero la política se hace cada vez más local y se desenvuelve como una carrera entre regiones o “ciudades región” que tratan de disputarse los efectos de la globalización sobre los diferentes territorios...

Nos encontramos ante el dilema de si las políticas públicas van a ser una realidad de lugares mínimos, un minimalismo político que, en este sentido, se preocupe cada vez más en defender las diferencias sociales y regionales más exclusivas o, por el contrario, somos capaces de optar por un universalismo que rompa barreras y compartimentos estancos.”

Luis Enrique Alonso: *Trabajo y ciudadanía*, 1999.

Las políticas de fomento del empleo en el ámbito de la Unión Europea (UE) se desarrollan actualmente en un marco de notable complejidad, en el que concurren actores, estrategias y actuaciones de signo muy diverso, y en el que se ha prestado gradualmente una atención preferente –tanto a escala comunitaria como en los Estados miembro– a la dimensión territorial. En este sentido, si durante la última década las acciones a favor del empleo se han concentrado preferentemente en los niveles estatal y regional, las orientaciones de las políticas de empleo para los próximos años se caracterizan –particularmente en el ámbito comunitario– por su énfasis en el marco de actuación local.

La “territorialización” de las políticas de empleo ha estado impulsada, entre otras razones, por el progresivo reconocimiento de las importantes diferencias existentes –en materia de empleo y paro– entre las distintas regiones europeas, y la necesidad por tanto de abordar estrategias de empleo coherentes con las características socioeconómicas de los distintos territorios. En efecto, los datos disponibles ponen de manifiesto que –a pesar de haberse producido un proceso significativo de convergencia en las últimas décadas, particularmente en los denominados países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal)– en la UE siguen registrándose actualmente disparidades relevantes entre los Estados miembros y, fundamentalmente, entre las regiones, en aspectos como la distribución de la renta per cápita o las tasas de paro y empleo<sup>1</sup>. Asociado a este fenómeno, se constata asimismo una fuerte concentración territorial de las actividades económicas en determinadas zonas de la Unión.

Esta situación resulta especialmente visible en España, cuyo mercado de trabajo se caracteriza por presentar situaciones notablemente dispares entre las diferentes regiones; Disparidades que, además, presentan un carácter persistente en el tiempo.

En este contexto, el estudio de las políticas de empleo en España desde una perspectiva territorial se inscribe en un debate de amplia repercusión social que, en última instancia, afecta a los límites y potencialidades del modelo de Estado de las Autonomías que configura la Constitución Española (CE) de 1978. De hecho, el texto constitucional conjuga la voluntad política de fomentar un modelo descentralizado –en el que se reconoce la diversidad social, cultural y política de las diferentes Autonomías– con el establecimiento de unos límites que permitan asegurar la igualdad de derechos ciudadanos y laborales en todo el territorio del Estado.

---

<sup>1</sup> Una situación que, por otra parte, se constata igualmente en otros escenarios, como el formado por el conjunto de países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001).

Sin embargo, en materia laboral y social, la CE no ofrece una interpretación cerrada sobre las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que –a partir del reparto competencial entre las diferentes Administraciones– dibuja una notable indeterminación que deja un margen de actuación amplio a los Gobiernos regionales para la elaboración y ejecución de las políticas de empleo. Margen de actuación que, por otra parte, está supeditado al respeto de diversos principios o derechos generales, como 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. En este sentido, el modelo autonómico –si bien posibilita una mayor proximidad en el diseño y ejecución de las medidas de fomento del empleo con los territorios donde estas son implementadas– plantea igualmente algunos interrogantes sobre la forma en que dichas actuaciones pueden colisionar con la realización efectiva de los principios de unidad económica, igualdad y solidaridad garantizados por la CE.

Por otro lado, los diversos interrogantes que suscita la ejecución de las políticas de empleo por las Comunidades Autónomas, se multiplican cuando se desplaza el acento del análisis de la Administración regional a la local. Y es que, aún cuando las Corporaciones locales en España no disponen expresamente de competencias en materia de empleo, sin embargo pueden poner en marcha diferentes acciones de estímulo de desarrollo local, de fomento del empleo y de formación en sus respectivos territorios, y que en buena medida son instrumentados y/o subvencionados desde la Administración Central y/o regional (Convenios INEM-Corporaciones Locales, Agentes de Desarrollo Local, Iniciativas Locales de Empleo, etc.), a los que se suma además la importante financiación procedente de los fondos europeos.

En este sentido, la implementación de estas actuaciones plantea diversos problemas, tanto en relación a su desarrollo práctico –condicionado en buena medida por los recursos disponibles– como por la concurrencia respecto de medidas similares ejecutadas desde otras Administraciones. Una cuestión que, en términos políticos, ha adquirido creciente importancia en los últimos años, en el marco del debate sobre la denominada “segunda descentralización” (de lo autonómico a lo local).

Por otra parte, es necesario considerar un elemento que complica el análisis y valoración de las medidas ejecutadas, como es la notable heterogeneidad de la Administración Local. En efecto, mientras que la Administración Autonómica se perfila como un ámbito relativamente delimitado y acotado, la Administración Local en España constituye una realidad extraordinariamente atomizada y diversa; un hecho que se pone claramente de manifiesto con el dato de que, en torno al 86% de los municipios actualmente existentes, cuenta con menos de 5.000 habitantes.

En este marco, se plantea el estudio de las políticas de fomento del empleo en el ámbito local en España, que a efectos de análisis se sitúa en un triple eje de referencia:

En primer lugar, las acciones a favor del empleo deben contextualizarse en el conjunto general de actuaciones que las administraciones locales pueden impulsar e implementar, a fin de estimular el desarrollo económico del territorio sobre el que tienen competencia. En este sentido, la reciente “territorialización” de las políticas de empleo se inserta en un proceso más general de revalorización de “lo local” como eje de desarrollo económico, que comienza a potenciarse en las sociedades occidentales a partir de los años 80. Dicho proceso tiene sus raíces en la necesidad de afrontar una situación generalizada de crisis económica, que se traduce en unos índices crecientes de paro y la destrucción de tejido productivo, y que provoca que las Administraciones Locales comiencen a cobrar un creciente protagonismo en los programas de desarrollo económico.

Así, por una parte empiezan a formularse diferentes iniciativas desde organismos internacionales que enfatizan la importancia del carácter “endógeno” del desarrollo económico, frente a los modelos “exógenos” hasta entonces predominantes. Merece destacar, por su carácter pionero, el Programa de Iniciativas Locales para la Creación de Empleo Local, impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1982. Asimismo, cabría resaltar las diferentes iniciativas y ayudas financieras básicas –particularmente, los fondos estructurales– promovidas desde la entonces Comunidad Económica Europea para impulsar el desarrollo local.

En segundo lugar, la mayoría de los Estados comienzan a impulsar procesos de descentralización administrativa e institucional en sus políticas de promoción económica, aproximando así los mecanismos de decisión a los ámbitos territoriales inferiores para que se adecuen a sus necesidades. Así, en España se desarrolla durante los años 80 un proceso progresivo de descentralización, por el que las Comunidades Autónomas asumen paulatinamente competencias en servicios públicos hasta entonces previstos únicamente por la Administración Central.

La ejecución de las actuaciones a favor del empleo por parte de la Administración Local en España está condicionada por el marco jurídico constitucional, de tal forma que las políticas de empleo se desarrollan actualmente en un marco de concurrencia de diferentes administraciones, que operan ámbitos territoriales diferenciados (estatal, regional y local)

Finalmente, es necesario considerar el proceso de coordinación de las políticas de empleo en el ámbito comunitario que comienza a perfilarse a partir del Tratado de Amsterdam (1997), y que se concreta en las orientaciones anuales desarrolladas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, de obligado cumplimiento para los Estados miembro a través de los Planes Nacionales de Empleo. En este sentido, merece resaltar el papel central que está jugando la Comisión Europea en los últimos años, a la hora de impulsar el debate sobre la implementación de acciones a favor del empleo en el ámbito local.

### **1.1. Objeto, método y fuentes de información.**

El **objeto** del estudio se centra en la dimensión local de las políticas de empleo, abordando el objeto de análisis no tanto desde una perspectiva jurídico-administrativa, como en términos de contrastar diversas experiencias desarrolladas en este ámbito. Es decir: no se pretende profundizar en el debate sobre el pacto local y la “segunda descentralización”, sino analizar –en el contexto de dicho debate– las posibilidades de intervención a favor del empleo en el ámbito local: su contenido, y articulación con las políticas diseñadas en las Administraciones de ámbito territorial superior (europea, estatal y autonómica).

Desde una perspectiva **metodológica**, se plantean dos líneas de trabajo:

(1) *Delimitación del marco teórico*, a partir de la revisión de la literatura especializada sobre desarrollo local y políticas de fomento del empleo desde una perspectiva territorial.

(2) *Realización de estudios de caso*, que permitan una primera aproximación empírica a la intervención local en materia de fomento del empleo, a partir del contraste de tres experiencias diferenciadas, correspondientes a las actuaciones desarrolladas en los municipios de Coslada (Madrid), Gijón (Asturias) y Salamanca (Castilla y León).

En cuanto a las **técnicas de análisis y fuentes de información** tienen un carácter mixto, recurriendo a instrumentos cuantitativos –para la contextualización de los municipios seleccionados

(en términos de tamaño, población, empleo, etc.) y de los programas analizados– como cualitativos, recurriendo a fuentes documentales y a la utilización de técnicas específicas (entrevistas en profundidad) para la obtención de información sobre la experiencia y valoración de los principales actores implicados en el desarrollo de dichos programas<sup>2</sup>.

### **Agradecimientos.**

El trabajo que se presenta es la labor de dos años de estudio y debate en los que hemos contado con un importante número de aportaciones que creemos necesario agradecer. En el ámbito institucional, la opción de contrastar el análisis teórico con la actividad concreta, a través de tres estudios de caso, es deudora de la colaboración de los Ayuntamientos de Coslada, Gijón y Salamanca, que nos han aportado la información básica para una mejor comprensión de las estrategias y políticas que llevan a cabo en el ámbito local a favor del empleo. Su elección no ha sido casual, como se explica en estas páginas, y el análisis y valoración que hacemos de su actividad estará seguramente falta de matices suficientes para comprender en toda su dimensión la actividad que llevan a cabo. En cualquier caso, de ellas hemos obtenido enseñanzas que esperamos sean útiles.

De manera concreta, hemos contado con la colaboración de muchas personas que nos han aportado sus conocimientos y sus empeños, y que esperamos, al menos parcialmente, haber sido capaces de comprender y transmitir. Entre ellas, queremos mencionar expresamente a: Gabriel Sánchez Mora (responsable de formación y empleo de la Federación Española de Municipios y Provincias); Ana Belén Guillen (Agente de Desarrollo Local del ayuntamiento de Coslada); José Antonio García (responsable de empleo de CC.OO.-Corredor de Henares); Gonzalo González (director de la Agencia Local de Promoción Económica y Empleo de Gijón); Joaquín Miranda (coordinador de políticas de empleo de la Agencia Local de Promoción Económica. y Empleo de Gijón); Darío Díaz (gabinete económico de la Unión Sindical de CC.OO-Asturias); Felix Múgica (Unión Sindical de CC.OO-Asturias); José Antonio Vázquez. (director-gerente del Organismo Autónomo para el Empleo y Desarrollo Rural de Salamanca); Valentín Gallego (diputado de Empleo y Desarrollo de la Diputación Provincial de Salamanca); Telesforo Redero. (Agente de Desarrollo Local de Salamanca); Lalia Bombarelli (INEM- Salamanca); Agustín García Laso (Universidad de Salamanca); Eduardo Gutiérrez (C.S. de CC.OO.); Ana Isabel Santana (C.S. de CC.OO.); y Carla Bonino (Fundación 1º de Mayo).

También queremos reconocer la colaboración de otras personas que han participado en debates en la Fundación 1 de mayo para contrastar los diferentes resultados de la investigación, y cuya relación sería larga de enumerar, y de otras, principalmente del ámbito empresarial, que han preferido que su nombre no fuera expresamente recogido. A todas ellas gracias, porque lo anónimo no quita lo valiente.

Finalmente, el agradecimiento especial a dos personas que nos aportaron la simiente del interés y la importancia del tema de investigación: Dolores Licerias, Secretaria Confederal de Empleo de Comisiones Obreras; y Fernando Parrondo, técnico de empleo del ayuntamiento de Coslada. Sin sus inquietudes y el ejemplo de su compromiso no se habría llevado a cabo este trabajo.

A todos ellos debemos una enseñanza que no hemos incorporado explícitamente a nuestras conclusiones, pero que se puede percibir claramente a través del trabajo realizado. La tensión entre lo global y lo local requiere políticas de cooperación y competencia –en el sentido de ser competentes, de hacer bien las cosas– que demandan políticas y estrategias articuladas y personas que las lleven a cabo. Pensamos que en el ámbito local se contrasta la idea de un pensador de

---

<sup>2</sup> La metodología específica para el estudio de los casos se describe en la segunda parte del estudio.

nuestra tierra y de nuestro tiempo: *junto a la grandeza del proyecto, la humildad del detalle.* Esperamos que este trabajo sea una pequeña contribución al empeño de construir una sociedad más justa y cohesionada.

## **II. LA DIMENSIÓN LOCAL DEL EMPLEO.**

### **1. Estrategias de desarrollo local.**

El objetivo de este capítulo es realizar una aproximación teórica a los procesos de desarrollo local, incidiendo sobre sus aspectos conceptuales y jurídicos, así como al papel que desempeñan los principales actores implicados y las líneas de actuación que se llevan a cabo en este ámbito. En última instancia, no se pretende tanto desarrollar un estudio en profundidad de esta cuestión, como delimitar aquellos elementos relevantes que permitan enmarcar las políticas de fomento del empleo en el ámbito local.

#### **1.1. La evolución del concepto de desarrollo local.**

El concepto de desarrollo local tiene su origen en la crisis económica que emerge de forma generalizada durante los años 70, a partir de la cual se comienza a cuestionar el modelo de desarrollo dominante hasta entonces en las economías occidentales, y que entre otros aspectos se caracterizaba por las grandes intervenciones públicas –o dirigidas desde los poderes públicos– con la colaboración generalmente de grandes empresas y multinacionales, en aplicación de planes de industrialización estatales.

De un modo más específico, los principales aspectos de este modelo pueden sintetizarse en los siguientes puntos (Pérez y Carrillo, 2000.b):

- Un rasgo predominante es la centralización de las políticas regionales a todos los niveles, incluido el territorial, por lo que las instituciones locales quedaban relegadas a una posición de absoluta pasividad.
- Su forma de concebir la localización industrial hallaba su soporte en los polos de desarrollo. Esta estructura polarizada, de la que España fue paradigma, apostaba por el efecto multiplicador de las grandes concentraciones industriales, en perjuicio de una interpretación espacial menos intensiva, pero más próxima a lo que hoy se concibe como desarrollo integral.
- Una concepción de la planificación claramente segregacionista, que tomaba cuerpo en la marginación de los objetivos de equilibrio espacial en forma de criterios exclusivamente sectoriales.
- En este modelo se orientaba asimismo hacia la primacía de lo “exógeno”, es decir, la búsqueda a ultranza de inversiones externas y a menudo ajenas a las características socioeconómicas del territorio.
- En directa relación con lo anterior, interesaba prioritariamente el impulso de grandes proyectos, en función de las consecuencias positivas inmediatas que indirectamente conllevarían sobre el marco territorial.
- Por último, existía un desconocimiento –o más bien, desinterés– sobre los límites y consecuencias ecológicas del desarrollo y crecimiento económico, un hecho que se manifestaba en la despreocupación por los posibles impactos sobre el medio ambiente, así como en la inconsciencia sobre el carácter limitado de los recursos naturales.

La extensión y profundidad de la crisis socioeconómica que se inicia en los años setenta, una de cuyas consecuencias más visibles fue el crecimiento continuado del desempleo, puso de manifiesto los límites de este modelo de crecimiento, y la necesidad de apostar por nuevos planteamientos. Desde esta perspectiva, comienzan a formularse diferentes propuestas que –en términos generales– propugnan un modelo de desarrollo con un carácter mucho más descentralizado y estructurado sobre la base de potenciar las capacidades y recursos endógenos de cada territorio.

En consonancia con esto, y a diferencia del modelo de desarrollo dominante en la etapa anterior a la crisis, se otorga un mayor protagonismo a los entes territoriales de entidad menor, en función de su involucración directa sobre el territorio y por tanto su proximidad a los ciudadanos que se ven afectados por las consecuencias más dramáticas de la crisis. Particularmente, las Administraciones Locales comienzan a asumir un papel cada vez más relevante en la promoción del desarrollo económico: en un primer momento, desde una posición más reactiva o defensiva, abordando los problemas más urgentes vinculados a la crisis (particularmente, el creciente desempleo); y posteriormente, a principios de los años 90, interviniendo activamente en la implementación de estrategias de más largo alcance, dirigidas a establecer nuevos modelos de desarrollo económico territorial.

Cabe señalar que la progresiva implicación de las Administraciones locales, se vio notablemente impulsada gracias a los procesos de descentralización administrativa que se llevan a cabo en numerosos Estados, así como por las iniciativas y recursos financieros que desde diferentes ámbitos y organismos internacionales –ONU, Comunidad Europea, OCDE, etc.– comienzan a canalizarse, a veces de modo simbólico, hacia los ámbitos de actuación locales.

En cuanto al caso español, el auge del desarrollo local estuvo potenciado –en consonancia con las líneas apuntadas– por la confluencia de tres factores:

- La necesidad de dar solución a los problemas existentes en el territorio, en un contexto en el que el desempleo alcanzaba en España tasas muy por encima de la media europea, y la situación socioeconómica manifestaba evidentes desigualdades regionales y sectoriales.
- El proceso de descentralización territorial que tiene lugar durante los años 80, y por el que las Comunidades Autónomas asumen paulatinamente competencias en servicios públicos hasta entonces provistos únicamente por la Administración Central. Esta descentralización revierte ciertamente en una mejora de los servicios y en la potenciación de factores como la identidad y la participación, aunque por otra parte ha dado lugar a nuevas desigualdades y tensiones territoriales.
- La incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea, que aporta modelos de desarrollo, iniciativas y –especialmente– ayudas financieras básicas para la expansión del desarrollo local.

En síntesis, “la gravedad de la crisis que se inició en el primer lustro de los años setenta, puesta de manifiesto en los desajustes detectados en los sistemas productivos de las economías occidentales y en los desequilibrios de sus respectivos mercados de trabajo, pues el desempleo mantenía una tendencia alcista de forma imparable; y la no-solución total a los problemas que tenían planteados dichos países como consecuencia de la aplicación de políticas macroeconómicas emanadas desde una visión centralista del estado, propicia el nacimiento de una etapa descentralizadora en las administraciones públicas que se caracteriza, entre otras cuestiones, por un mayor acercamiento de las tomas de decisión al territorio, abordando algunas de ellas competencias que hasta entonces no

habían afrontado. De ahí que las corporaciones locales (Ayuntamientos, Mancomunidades y Diputaciones) inicien la búsqueda de nuevas fórmulas que propicien el ajuste de su reestructuración productiva, la creación de empresas, y la potenciación de nuevos yacimientos de empleo” (Cáceres, 2000).

En este marco general, se han formulado diferentes conceptualizaciones de lo que se entiende por desarrollo local. Así por ejemplo, atendiendo a las orientaciones emanadas desde el ámbito comunitario, puede definirse el desarrollo local como “un proceso de cambio y enriquecimiento de las estructuras económicas, en un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales y económicas, y también como la utilización con fines de desarrollo de todos esos recursos que, vistos desde otro punto de vista y desde el exterior, ni siquiera se hubieran considerado como tales” (Comité Económico y Social de la Unión Europea, 1996).

De forma congruente, y algo más extensa, la Comisión de las Comunidades Europeas define el concepto de desarrollo local como “una política de desarrollo económico, aplicada por los agentes locales en un territorio coherente, generalmente subregional (distrito, cantón, municipio, condado, etc.). Por su acción integrada en las estructuras y componentes socioeconómicos, esta política tiende a valorizar el conjunto de los recursos locales, permitiendo de este modo la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo estables en las empresas” (citado en Gómez, 2000).

Así pues, es posible inferir dos aspectos fundamentales como base del desarrollo local: la coherencia del territorio al que se aplica, y el aprovechamiento y potenciación de los recursos endógenos. En conexión con ello, otra idea central consiste en que el desarrollo local no sigue un modelo único, en la medida en que la extraordinaria diversidad y particularidad que presentan los entes locales requiere soluciones particulares y ajustadas a cada caso; en este sentido, las experiencias exitosas implementadas en un territorio –las siempre citadas “buenas prácticas”– aunque puedan servir de referente, no necesariamente tienen porque funcionar en territorios con características diferentes<sup>3</sup>. Todo ello permite concluir, en síntesis, que el objetivo específico de las iniciativas de desarrollo local es el de reforzar la capacidad de una zona concreta para buscar, de forma autónoma, su propia vía de desarrollo.

No obstante, es posible apuntar una serie de elementos que caracterizan en mayor o menor medida a las diferentes iniciativas de desarrollo local, en contraste con las características del modelo de desarrollo dominante antes de la crisis de los 70 (Pérez y Carrillo, 2000.b):

- Encuentran su base de actuación en la integración de los distintos sectores productivos –primario, secundario y terciario– incorporando las innovaciones tecnológicas a los mismos, de acuerdo con sus características específicas.
- Tienen un protagonismo principal y decisivo los recursos endógenos, en la medida en que se trata de articular la planificación del desarrollo sobre la base de optimizar las ventajas comparativas de cada territorio (recursos humanos, naturales, infraestructuras, etc.).
- No se excluyen los recursos exógenos, pero se parte de que la atracción de dichos recursos debe jugar un papel de complementariedad de lo endógeno.

---

<sup>3</sup> Sin embargo, desde otras perspectivas se plantea –en consonancia con el discurso de la Comisión Europea– que las buenas prácticas pueden servir como referente de utilidad en diferentes territorios (cf. Deidda y Botazzi, 1999; FOREM, 2000).

- Se apuesta intensamente por la consolidación de las pequeñas y medianas empresas, que son contempladas como pilares del crecimiento, la generación de puestos de trabajo, la innovación tecnológica –en la medida en que ésta ha dejado de ser patrimonio exclusivo de las grandes empresas– y, en definitiva, del desarrollo local.
- En el desarrollo local se incorpora como factor económico nuevo el “medio ambiente” (factor ecológico), entendido éste no sólo como límite a respetar, sino como punto de partida para la promoción de iniciativas y actividades productivas respetuosos con el medio local, y que a la vez permitan satisfacer nuevas demandas emergentes (por ejemplo, el turismo rural).
- Finalmente, es necesario enfatizar que el modelo “teórico” de desarrollo local se sustenta en una clara visión descentralizada, desde la que se propugna la competencia y oportunidad del sector público local para asumir funciones de promoción económica y fomento del empleo en el territorio sobre el que tiene competencias. En este sentido, “el control local del proceso de desarrollo es el factor que permite transformar toda inversión, cualquiera que sea su procedencia, en una acción de desarrollo local. Es pues el elemento decisivo” (Comité Económico y Social de la Unión Europea, 1996).

Una vez delimitado el concepto, conviene señalar que las acciones de desarrollo local se llevan a cabo desde ámbitos geográficos e institucionales diferentes (por ejemplo: municipios, diputaciones, etc.). Particularmente relevante resulta la primera variable, en la medida en que permite diferenciar entre dos tipos de ámbitos territoriales con necesidades distintas, y que demandan por tanto actuaciones específicas: el medio rural y el medio urbano<sup>4</sup>.

Merece señalar, al respecto, que las políticas de desarrollo local en el medio rural han sido objeto de una atención particular por parte de las instituciones públicas, ante la necesidad de dar respuestas a la grave crisis socioeconómica que se viene desarrollando en las zonas rurales durante las últimas décadas, y que se ha traducido en una continua reducción del empleo en el sector primario que ha fomentado una paulatina despoblación de dichas zonas.

En este contexto, muchas de las intervenciones que se plantean para el desarrollo de las zonas rurales están orientadas a fomentar actividades económicas alternativas de las tradicionales – básicamente agropecuarias– como los proyectos de turismo rural, comercialización de productos artesanales, etc. La formación y el empleo son dos aspectos permanentes en estos proyectos, con contenidos adaptados a las características socioeconómicas de cada territorio, y para cuya implementación suele fomentarse la creación de estructuras supramunicipales que permitan la combinación y optimización de las capacidades de los pequeños municipios con escasos recursos. En este sentido, es necesario resaltar el papel central que ha jugado la Unión Europea a la hora de fomentar y financiar el desarrollo local rural en los Estados miembro, a través de diferentes actuaciones como la iniciativa comunitaria LEADER o, en el caso específico español, el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas rurales objetivo 1 (PRODER)<sup>5</sup>.

Cabe señalar, al respecto, que las diferentes iniciativas orientadas al desarrollo rural presentan un especial interés para el caso español; en efecto, si bien más de la mitad de la población española reside en un reducido grupo de 55 municipios con más de 100.000 habitantes, hay casi 7.000

<sup>4</sup> No se abordan en este estudio los posibles efectos de las distintas estructuras territoriales y el reparto de competencias en las acciones a favor del empleo en el ámbito local, que por su diversidad y complejidad requerirían de un análisis específico.

<sup>5</sup> El PRODER es un programa operativo que beneficia a las 10 regiones españolas objetivo 1, y que se financia parcialmente con fondos comunitarios FOGA-Orientación y FEDER durante el período 1996-1999.

municipios –en torno al 86% del total– que no alcanzan los 5.000 habitantes. Esta situación permite afirmar que España es un país demográficamente urbano en un territorio fuertemente ruralizado, una realidad que “plantea problemas singulares para el desarrollo de las zonas rurales, pero también enormes potencialidades y ventajas, si se logra una adecuada articulación de los espacios urbanos y rurales del país” (Rodríguez, J.M., 2001).

Por otra parte, resulta evidente que los intereses y problemas de los núcleos urbanos difieren notablemente de los que tiene el medio rural. En este sentido, aunque los núcleos urbanos disponen de una serie de elementos que contribuyen a un mayor nivel de desarrollo cultural y productivo en relación a los rurales, ello conlleva asociado la proliferación de una serie de problemas sociales y económicos característicos, cuya aparición resulta en muchas ocasiones proporcional al tamaño de la ciudad (desempleo, pobreza, marginalidad, contaminación...). Asimismo, conviene distinguir los núcleos urbanos grandes de aquellos más pequeños –entre 10.000 y 50.000 habitantes– los cuales comparten las ventajas e inconvenientes del mundo rural y urbano, quedando a menudo en una situación intermedia entre ambos.

Finalmente, una última cuestión sobre la que merece incidir, concierne a los retos que se plantean a las políticas de desarrollo local en el contexto actual de globalización económica y social. El concepto de globalización, que ha acabado por convertirse omnipresente, alude al proceso real de creciente interdependencia de los países en las últimas décadas del siglo XX, y se caracteriza por fenómenos tan diversos como la expansión de los mercados financieros, la progresiva organización transnacional de la producción, y la relativa pérdida de centralidad del Estado en la regulación de la actividad económica. Ante esta situación, se han desarrollado diferentes estrategias por parte de los distintos actores, tanto públicos como privados, incluida la potenciación por parte de los Estados de espacios económicos supranacionales integrados, como es el caso de MERCOSUR, NAFTA, o la propia Unión Económica y Monetaria Europea (proceso que se ha denominado en ocasiones como de “institucionalización de la globalización”).

En este contexto, se plantean nuevos retos y desafíos para el desarrollo territorial, frente a los cuales resulta razonable –aunque parezca paradójico– seguir apostando por el fortalecimiento y la optimización de los recursos endógenos desde una perspectiva local, si bien adaptando las estrategias de actuación a los condicionamientos y demandas de un entorno cada vez más internacionalizado y fluctuante.

En suma, “el proceso de globalización implica un aumento de la competencia en los mercados y, por lo tanto, la continuación de los procesos de reestructuración productiva de los países, las regiones y las ciudades, si bien en unas condiciones diferentes a las de la fase recesiva del anterior ciclo largo de la economía europea (y española). Pero la visión del desarrollo endógeno continúa siendo acertada para analizar los actuales procesos de crecimiento y cambio estructural de las ciudades y regiones en curso y para regular sus transformaciones a través de las políticas de los gobiernos locales y regionales” (Vázquez, 1999).

## **1.2. Aspectos jurídicos del desarrollo local en España.**

Las acciones dirigidas al desarrollo local son actividades esencialmente económicas que conllevan, desde la perspectiva del derecho, relaciones jurídicas de carácter primordialmente patrimonial. En este sentido, las relaciones de este tipo no encuentran un sector material ad hoc del ordenamiento que las regule, siendo necesario por tanto delimitar el marco jurídico del desarrollo local teniendo en cuenta un doble criterio (Nieto, 2000):

- (a) Por *razón del sujeto*. Existe una pluralidad de sujetos implicados en el desarrollo local, de hecho tales sujetos son potencialmente todos los miembros de la comunidad local. Sin embargo, los promotores de las iniciativas de desarrollo local son mayoritariamente las entidades públicas, ocupando un papel central las Administraciones Públicas Locales. Por lo tanto, parece razonable circunscribir el análisis a los poderes públicos locales, y más específicamente a la rama del ordenamiento que regula la organización y el funcionamiento de los mismos (el derecho administrativo).
- (b) Por *razón de la actividad*. En la medida en que el objeto de estudio lo constituyen las actividades económicas, el análisis deberá centrarse en las normas relativas a la atribución de los bienes –las que regulan su titularidad por los entes locales– y a la circulación de los mismos (que regulan su adquisición y transmisión). Conviene señalar, asimismo, que los poderes públicos locales toman decisiones que influyen notablemente en el desarrollo local, pero que no constituyen en sentido estricto una actividad económica (por ejemplo: aprobación del presupuesto, planeamiento y ordenación del territorio, etc.).

En este sentido, este apartado no tiene por objeto realizar un estudio exhaustivo de la regulación administrativa del funcionamiento de los poderes públicos locales, sino revisar aquellos aspectos que inciden particularmente en las actividades de desarrollo que se implementan desde la Administración Local (y entre las que se incluyen las acciones orientadas específicamente al fomento del empleo).

### 1.2.1. La Administración local en el ordenamiento jurídico.

El *modelo de la actual organización territorial* del Estado se delimita en el Título VIII de la Constitución de 1978 (CE); en este sentido, con el desarrollo del principio autonómico la Constitución introduce en la estructura del ordenamiento jurídico un notable factor de complejidad, tanto por conferirle una fisonomía de distribución de materias desconocida hasta el momento como por dar, además, una respuesta constitucional a uno de los problemas políticos más complejos y difíciles que España ha tenido que afrontar en el último siglo (De Otto, 1987). Por tanto, a la hora de valorar este Título VIII, no debe olvidarse el contexto en el que se gesta la Constitución, particularmente el hecho de que se produce en un momento de confluencia del renacimiento con extraordinaria fuerza de la voluntad de ciertos territorios de organizarse autónomamente y de la generalización de las tendencias descentralizadoras en toda Europa.

En este contexto, la CE consagra como poderes territoriales, junto al Estado y las Comunidades Autónomas, al Municipio, la Provincia y, en su caso, las Islas (art. 137, 140 y 141). Asimismo, aunque sin la garantía institucional de aquellas, contempla como posibilidad la creación de la agrupación de Municipios diferentes de la Provincia (art. 141.3), o que mediante la agrupación de Municipios limítrofes, los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento del artículo 151 de la CE, podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de personalidad jurídica.

Así pues, la CE opera una profunda transformación de la organización territorial del Estado, en relación al marco preconstitucional, a partir de tres elementos: la introducción novedosa de las Comunidades Autónomas<sup>6</sup>; la revitalización de las existentes Entidades Locales; la redefinición de

<sup>6</sup> Si bien, conviene apuntar que la Constitución no crea por sí misma las Comunidades Autónomas, a diferencia de los municipios y provincias que sí tienen imperativa existencia en sede constitucional: lo que hace la Constitución, es remitir la configuración del sistema autonómico al legislador, quien la consumará mediante los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, ello no significa que la Constitución sea en esta materia una norma enteramente abierta para el legislador, sino que, por el contrario, establece unas claras restricciones a la actuación del mismo.

la posición del Estado, en la acepción estricta como ente diferenciado de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, con las que debe compartir el poder; un nuevo marco en el que operan y se relacionan todos estos agentes, cuya pieza maestra es la autonomía.

Cabe señalar que el texto constitucional, aunque no contiene un modelo acabado y cerrado de la planta institucional resultante de la puesta en marcha del Estado Autonómico, si que apunta una serie de reglas y principios que permiten perfilar sus contornos tanto del conjunto, como de las piezas que lo integran. En este sentido, “a partir del respeto al equilibrio entre los principios de autonomía, unidad y solidaridad del Título VIII de la Constitución Española y de los respectivos Estatutos de Autonomía, se ha ido modulando un nuevo Estado territorialmente plural en el que, por obvias razones, hasta la fecha se ha primado el desarrollo de las comunidades autónomas, lo que ha supuesto un cierto retraso en el encaje de los otros entes territoriales, los locales, que conviene corregir” (Peña, 1995).

Por otra parte, la propia CE avanza una serie de elementos para la articulación de los entes locales en la organización territorial del Estado: reconocimiento de la autonomía de los Municipios y Provincias para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), garantizando especialmente dicha autonomía a los Municipios (art. 140); encomienda del gobierno y administración de los Municipios y Provincias a órganos de naturaleza democrática, en su elección y funcionamiento (arts. 140-141); reconocimiento a favor de las haciendas locales de los medios suficientes para cumplir las funciones que la ley les atribuya, con la peculiaridad de que dichas haciendas “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas” (art. 142); y la ausencia, a diferencia de lo sucede para el Estado y las CC.AA., de un listado de competencias propias. Desde esta perspectiva, “la idea fundamental a retener es que la financiación está ligada al nivel de las competencias y que éstas a su vez, aunque no están tasadas en el texto constitucional, se anudan a la idea de intereses propios, pero entendidos como no excluyentes o estancos, en relación con los del Estado o las comunidades autónomas” (Peña, 1995).

En este marco, los ***poderes públicos locales*** se definen como el conjunto de personas jurídicas públicas –Corporaciones de derecho público– constituidas para la defensa y gestión de los intereses locales, y que tienen atribuidas potestades administrativas –en mayor o menor grado– para el cumplimiento específico. La principal norma de referencia en esta materia es la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)*, que establece un listado de Entidades Locales, distinguiendo entre las Entidades Locales territoriales reconocidas por el texto constitucional, y aquellas que son reconocidas en otras leyes (cuadro 1.1.).

De este conjunto de Entidades o Corporaciones Locales, se consideran como poderes públicos a aquellas que están dotadas de potestades públicas. En consonancia con el texto constitucional, la LRBRL atribuye toda una serie de potestades a los Municipios, las Provincias y las Islas, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial. En cambio, se dispone que el resto de Entidades Locales tendrán la consideración de poderes públicos en la medida en que la legislación autonómica, o en su caso la estatal de carácter supletorio, les atribuyan todas o algunas de esas potestades.

**CUADRO 1.1: LISTADO DE ENTIDADES LOCALES.**

<b>Criterios Clasificación</b>	<b>Entidades Locales</b>	<b>Gobierno y Administración</b>
Reconocidas por la CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Provincias</li> <li>• Islas en los archipiélagos balear y canario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento</li> <li>• Diputación</li> <li>• Cabildo o Consejo</li> </ul>
Reconocidas en otras leyes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades Locales Menores</li> <li>• Comarcas</li> <li>• Áreas Metropolitanas</li> <li>• Mancomunidades</li> <li>• Agrupaciones Tradicionales</li> <li>• Otras Agrupaciones</li> <li>• Consorcio</li> </ul>	El conjunto de los órganos de Administración y Gobiernos carecen de denominación propia

Fuente: Nieto (2000).

Un elemento central en la regulación y funcionamiento de las Entidades Locales territoriales, concierne a las **competencias** que pueden asumir, que a su vez determinará el nivel de autonomía de dichas Entidades. En este sentido, dada la posición preeminente que la CE otorga a la Administración Central y las Comunidades Autónomas, y la asignación en el texto constitucional de un reparto de competencias a su favor, el encaje de las Entidades Locales debe hacerse respetando dicho reparto, si bien garantizando –con diferente intensidad– su participación en los diversos sectores de actividad. En este sentido, la LRBR dispone con carácter básico una serie de reglas de asignación de las atribuciones, de acuerdo a criterios complementarios, y subrayando en todo caso la debida coordinación en la programación y ejecución de las competencias que asuman las Entidades Locales, con el resto de Administraciones Públicas.

Así, en relación a los Municipios estos criterios básicos serían:

- (a) Reconocimiento del derecho a promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art.25.1). En este sentido, “aunque estas facultades se ligan expresamente al requisito de gestión de sus intereses y ámbito de sus competencias, por su indeterminación no deja de ser una habilitación casi general, más favorable, que una lista cerrada en la Constitución Española” (Peña, 1995).
- (b) Además, se reconoce que el Municipio ejercerá en todo caso –en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas– competencias en un listado de materias, que opera como un mínimo y no como una lista cerrada (art.25.2): seguridad en lugares públicos; ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; protección civil y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines; pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente; abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; protección de la salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerios y servicios funerarios; prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, transporte público de viajeros; actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo; participación en la programación de la enseñanza y cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como intervención en sus órganos de gestión y participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

- (c) En tercer lugar, se establece la obligación de prestar una serie de servicios, que en la práctica se configura como un catálogo de competencias propias que, reconociendo la diversidad municipal –en función de su tamaño– se gradúa según tramos de población (art.26):
- En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
  - En los Municipios con población superior a 5.000 “habitantes-equivalentes”, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
  - En los Municipios con población superior a 20.000 “habitantes-equivalentes”, además: protección civil, prestación y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
  - En los Municipios con población superior a 50.000 “habitantes-equivalentes”, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.
- (d) Probablemente, la cláusula más favorable –y que quizás pueda haber contribuido de forma relevante al incremento del gasto público municipal, dada la cercanía de estas administraciones a sus ciudadanos– es la que habilita a los Municipios a realizar actividades complementarias de las propias administraciones públicas, particularmente en una serie de áreas de fuerte contenido social como son: educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.
- (e) Finalmente, a este cuadro competencial básico hay que añadir las atribuciones fijadas en las leyes que, al regular cada sector de actividad, han ido aprobando tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

En relación a las Provincias, la LRBRL les otorga como fines propios y específicos garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, en el marco de la política económica y social (art. 31). El corolario de esto es la asignación de unas competencias como propias, cuya determinación se remite a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, pero fijándose en todo caso las siguientes (art. 36):

- (a) La coordinación de los servicios municipales entre sí, para la garantía de la prestación integral y adecuada de los mismos.
- (b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- (c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- (d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.
- (e) Asimismo, se contempla la posibilidad de que las Provincias puedan asumir competencias delegadas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, aunque con ciertas limitaciones. (art. 37).

Finalmente, en conexión con todo lo anterior, una última idea que merece apuntar es el hecho de que el nivel competencial resultante de las Entidades Locales guarda estrecha relación con su

**financiación**, y del alcance de la misma dependerá lógicamente la capacidad de las Entidades Locales para implementar las diferentes acciones e iniciativas de desarrollo de su territorio. En este sentido, la LRBL dispone –acorde con el texto constitucional– que se dotará a las haciendas locales de los recursos suficientes para el cumplimiento de los fines que son propios, nutriéndose además dichas haciendas de los tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado, las Comunidades Autónomas, y de aquellos otros recursos que prevea la ley.

La regulación del actual sistema de financiación local se basa en la *Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales* (LRHL), promulgada con el objetivo de hacer efectivos los principios constitucionales de suficiencia y autonomía. Esta norma incluye como novedad en el ámbito municipal la libertad de los gobiernos para fijar discrecionalmente los tipos impositivos de sus impuestos, con unos topes máximos de modo que se respetase el principio de reserva de ley, así como el automatismo en la evolución de la principal fuente de transferencias (la participación en los ingresos del Estado), cuyo montante global dejaba de ser negociado anualmente para crecer de acuerdo con unas reglas similares a las utilizadas en la financiación autonómica.

La tabla 1.1. recoge la estructura de recursos de las Corporaciones Locales, referida a 1999 (último año del que se dispone de datos); en la misma, se puede observar como el 84% de los ingresos se concentra en tres apartados: producción, impuestos sobre la producción y las importaciones y otras transferencias corrientes.

**Tabla 1.1. Estructura de recursos de las Corporaciones Locales. Año 1999.**

RECURSOS	%
Producción	38,4
Impuestos sobre producción/importaciones	24,0
Rentas de la propiedad	0,7
Impuest. corrientes sobre renta, patrim., etc	8,5
Cotizaciones sociales	0,4
Otras transferencias corrientes	21,6
Transferencias de capital a cobrar	6,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Intervención General del Estado.

Desde una perspectiva histórica, la evolución de la financiación local a partir de la entrada en vigor de la LRHL, permite destacar los siguientes aspectos (Suárez, 2001):

(1) En primer lugar, la consolidación de una “cultura tributaria” en el ámbito local, particularmente el municipal, un hecho que ha llevado a que los ingresos fiscales constituyan una de las fuentes de ingresos más relevantes de las Corporaciones Locales.

(2) Merece resaltar asimismo que el establecimiento de reglas automáticas para la evolución de la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado supuso, al menos durante los primeros años de vigencia de la LRHL, limitar buena parte de las incertidumbres presupuestarias que tenían los gobiernos locales cuando el montante global de dicha participación debía ser negociado anualmente.

(3) Entre los aspectos negativos, cabe señalar que con cierta frecuencia las Corporaciones Locales han prestado servicios cuyas competencia no tienen legalmente encomendada, y cuya prestación han abordado en condiciones económicas a menudo precarias. Por otra parte, el excesivo minifundismo local provoca a menudo que exista un buen número de municipios cuyas bases de

población les dificulte incluso suministrar, con la calidad deseable, los servicios mínimos que las leyes les imponen prestar.

(4) Por último, conviene señalar que casi el 70% de las transferencias recibidas por los gobiernos locales proceden de la Administración Central, una cifra que pone de manifiesto el papel claramente secundario que juegan las Comunidades Autónomas en relación con la financiación local (tabla 1.2.)

**Tabla 1.2. Transferencias recibidas por las Corporaciones Locales, Según origen (%). Año 1999.**

Origen	Trf. Corrientes	Trf. Capital	TOTAL
Estado	78,9	9,8	69,1
Organismos Ad. Central	0,1	2,0	0,4
Comunidades Autónomas	12,6	84,1	22,7
Adm. Seguridad Social	8,5	4,2	7,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Intervención General del Estado.

### 1.2.2. La actividad económica de las Entidades Locales.

El Derecho se ocupa de regular de manera específica las relaciones jurídicas patrimoniales, es decir, aquellas que tienen contenido económico o, lo que es lo mismo, aquellas relaciones jurídicas que tienen por objeto un *bien*<sup>7</sup>. Para ello, contiene previsiones acerca de lo que considera como tal, da reglas para disciplinar su uso por su titular o titulares, y contempla los modos adecuados para su circulación de unos sujetos a otros. Las diferentes soluciones que se puedan ofrecer a estas cuestiones, definen el régimen o sistema económico establecido en el ordenamiento jurídico de cada Estado (Nieto, 2000).

El texto constitucional desarrolla las líneas básicas del régimen económico del Estado español en su Título VII, bajo el epígrafe de “Economía y Hacienda”, que contiene las disposiciones relativas a los poderes públicos; y en los artículos 33 y 38, ubicados en el Título I –“De los derechos y deberes fundamentales”– en lo que respecta a los particulares. En este sentido, los rasgos más característicos del régimen económico definido en el ordenamiento constitucional, en relación a la atribución y circulación de bienes, son los siguientes:

**(a) La atribución de bienes.** En relación a los particulares, el art. 33 de la CE reconoce el derecho a la propiedad privada y la herencia; dispone asimismo su subordinación a la función social en los términos que determine el legislador ordinario; y establece su protección, que cede únicamente ante la expropiación por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización. Por otra parte, el texto constitucional recoge también la titularidad pública de los bienes al disponer que toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, estará subordinada al interés general, pudiendo reservarse al sector público mediante ley recursos o servicios esenciales (art. 128).

Conviene señalar que, según el Derecho civil y el Derecho Administrativo, la titularidad pública de los bienes tiene distinto régimen según se trate de bienes patrimoniales o bienes de dominio público. El criterio determinante para considerar un bien público como perteneciente al dominio público, es su afectación –o decisión de la autoridad competente para destinarlos– al uso público (una calle o un parque), a un servicio (centro educativo o sanitario), o al fomento de la riqueza nacional (las

<sup>7</sup> Un *bien*, en términos jurídicos, es todo aquello que es susceptible de producir utilidad o beneficio, y que por su escasez necesita de una reglamentación a la hora de atribuirlo a uno o varios sujetos públicos y/o privados.

minas o hidrocarburos)<sup>8</sup>. En este sentido, los bienes de dominio público –mientras mantengan su destino o afectación– están fuera del comercio jurídico privado, lo que significa que están protegidos por una serie de prerrogativas: no pueden ser enajenados (inalienabilidad); no responden del pago de las deudas de la Administración, y por tanto no pueden ser embargados (inembargabilidad); y no pueden ser adquiridos por los particulares que los hayan usurpado mediante el transcurso del tiempo, aplicándoles el régimen de la usurpación o prescripción adquisitiva (imprescriptibilidad).

**(b) La circulación de bienes.** El texto constitucional se refiere a la iniciativa privada reconociendo la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38), entendiendo por tal aquella en la que los particulares adoptan sus decisiones sobre el tráfico de los bienes libremente, en el contexto de la oferta y la demanda. En este sentido, los derechos a la propiedad privada y libertad de empresa se complementan recíprocamente, gozando ambos de las garantías del art. 53, aunque estando también limitado el derecho a la libertad de empresa por “las exigencias de la economía general y, en su caso, la planificación” (art. 38).

La CE reconoce asimismo la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2). En este sentido, “esta actuación pública en la actividad económica en sentido estricto no comprende el ejercicio de funciones de gobierno que tienen incidencia en la actividad económica pública o privada (aprobación de normativa fiscal, de presupuestos públicos, etc.), o son instrumentos de dirección pública sobre el ámbito de bienes atribuidos a los particulares (intervención de empresas ex art. 128.2, o la misma planificación). Comprende cualquier actuación en la que los poderes públicos fueren sujetos de relaciones jurídicas que implicaran un intercambio de bienes y servicios cualesquiera que fuesen estos y la forma jurídica pública o privada que adoptasen para su prestación” (Nieto, 2000). Por otra parte, cabe señalar que –aunque el texto constitucional pone en pie de igualdad a la iniciativa pública y privada– establece la posibilidad de reservar mediante ley al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (art. 128.2).

En este marco general, la LRBRL desarrolla el ordenamiento jurídico específico de los bienes y la actividad económica de las Entidades Locales, y que –siguiendo el esquema anterior– puede considerarse en un doble nivel:

**(a) Los bienes de las Entidades Locales.** En consonancia con lo apuntado anteriormente, los bienes de las Entidades Locales se clasifican en dos categorías: *bienes de dominio público*, que son aquellos que se caracterizan por quedar fuera del comercio jurídico privado, y que a su vez se subdividen en tres tipos (de uso público, de servicio público y comunales); y los bienes patrimoniales, que se definen como aquellos que –siendo de propiedad de la Entidad Local– no están afectados a ningún uso o servicio público, y pueden constituir una fuente de ingresos para el erario de la Entidad (cuadro 1.2). En este sentido, las Entidades Locales tienen la obligación de formar inventario de todos sus bienes y derechos, así como de su actualización periódica.

---

<sup>8</sup> La CE dispone que serán bienes de dominio público estatal los que establezca la ley, y en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (art. 132).

**Cuadro 1.2. Tipo de Bienes de las Entidades Locales**

TIPO DE BIENES	SUBTIPO	CARACTERÍSTICAS
<b>(1) Bienes de dominio público</b>		Su inercialidad Su destino cualificado:
	<b>1.a.</b> De uso público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A un uso público o general</li> <li>• A cumplir fines públicos</li> </ul>
	<b>1.b.</b> De servicio público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De responsabilidad local (la prestación de servicios públicos o administrativos)</li> </ul>
	<b>1.c.</b> Comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al aprovechamiento y disfrute de los vecinos</li> </ul>
<b>(2) Bienes patrimoniales</b>		Su comerciabilidad Su no afectación a un destino

Fuente: Nieto (2000).

**(b) La circulación de bienes.** En el art. 5 de la LRBRL<sup>9</sup>, se establece que “para el cumplimiento de sus fines, y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades Locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes”. En suma, la norma faculta a los poderes públicos locales para la realización de actos que suponen la creación, modificación, o extinción de relaciones jurídicas con contenido patrimonial en las que aparecen como sujetos.

En este marco, se han establecido una serie de procedimientos para el tráfico de los bienes locales, que pueden servir bien para actos aislados de disposición y adquisición de bienes, o bien para una actividad organizada de prestación de bienes y servicios, es decir, para el ejercicio de una actividad económica. Al respecto, y en consonancia con el texto constitucional, la LRBRL dispone que “las Entidades Locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y la oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas” (art. 86.1). Esta facultad podrá ejercitarse de una doble forma:

- *En régimen de libre concurrencia*, con la iniciativa privada. Esta modalidad es el supuesto normal y general de la actividad económica local, y podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad siempre que sea de utilidad pública, se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes. La decisión de iniciar la actividad, previo expediente que ponga de manifiesto la conveniencia y oportunidad de la medida, corresponde al Pleno de la Corporación.
- *En régimen de monopolio*. Esta posibilidad requiere que el sector público se reserve recursos o servicios esenciales, mediante ley (art. 128.2. CE). En el caso de la iniciativa pública local, la LRBRL (art. 86.3) establece reserva a favor de las Entidades Locales de una serie de actividades o servicios esenciales, facultando además a dichas Entidades para que en cada caso determinen si prestan o no el servicio en monopolio. Dichas actividades y servicios son: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas; y transporte público de viajeros.

En este contexto, y a efectos del presente estudio, cabe mencionar a un tipo de actividad de las Entidades Locales que incide particularmente en el desarrollo socioeconómico de su ámbito territorial: la prestación de los servicios públicos locales que, según la norma, son todos aquellos que tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales. Desde esta perspectiva, las disposiciones normativas en materia de competencias

<sup>9</sup> Artículo redactado conforme a la Ley 11/1999, de 21 de abril.

municipales y provinciales permiten distinguir entre *servicios propios* –que se prestan al ejercicio de competencias atribuidas en este concepto por la ley– y *servicios delegados* por el Estado o las Comunidades Autónomas, cuya prestación se justifica por una competencia delegada. Asimismo, cabría hablar de *servicios en colaboración* o de *servicios complementarios* de actividades propias de otra Administración.

Respecto a su ejecución, la LRBRL establece que los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta, si bien en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de autoridad (art. 85.2). En este sentido, la gestión directa –que podrá aplicarse a todos los servicios públicos locales, y obligatoriamente a los que impliquen ejercicio de autoridad– podrá adoptar alguna de las siguientes formas: gestión por la propia entidad local, organismo autónomo local o sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local.

En cuanto a la gestión indirecta, sus distintas modalidades no son aplicables a todos los servicios públicos o actividades económicas locales. Por una parte, y como ya se ha señalado, se excluyen aquellos servicios que impliquen ejercicio de autoridad; por otra, sólo podrán ser objeto de gestión indirecta aquellos servicios que tengan un contenido económico que los haga susceptible de explotación por empresarios particulares. En este sentido, se contemplan cinco modalidades de gestión indirecta:

- *Concesión*. Consiste en que la Entidad Local cede, bajo determinadas condiciones, la gestión o explotación de un servicio a actividad de su competencia a una persona física o jurídica, que asume el riesgo de la misma.
- *Gestión interesada*. Es una forma de gestión mixta que tiene su origen en un contrato, cuyo contenido permitirá determinar si es la Administración quien explota el servicio con el concurso de un gestor a quien garantiza unos beneficios mínimos, o es el gestor quien lo explota a cambio de garantizar a la Administración unos ingresos.
- *Concierto*. Mediante esta modalidad la Entidad Local acuerda con otras Entidades públicas o privadas –radicadas o no en su territorio, y que se encuentran en disposición de prestar un servicio local– que lo presten por cuenta de aquella a cambio de una compensación económica.
- *Arrendamiento del servicio*. Esta modalidad no podrá utilizarse para los servicios de beneficencia y asistencia sanitaria, incendios y establecimientos de crédito. En cambio, será utilizada cuando se hubieren de tener en cuenta primordialmente los intereses económicos de la Corporación contratante, en orden a la disminución de los costes o el aumento de los ingresos. A través del arrendamiento, se cede la explotación de un servicio que se presta en instalaciones propiedad de la Corporación, o se contratan los servicios personales que los presta en interés de la Corporación (en ambos casos, a cambio de un precio o canon).
- *Sociedad mercantil o cooperativas mixtas*, cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad Local.

### **1.3. Promotores del desarrollo local.**

Un elemento común de las diversas propuestas que actualmente se están formulando sobre el desarrollo local, es el énfasis en la necesaria implicación activa de los múltiples actores socioeconómicos involucrados en el territorio, tanto públicos como privados, un hecho que por otra

parte resulta lógico en el marco de los planteamientos sobre desarrollo endógeno. En efecto, “si aceptamos como punto de partida que el Desarrollo Local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral del territorio, las acciones que se pongan en marcha han de tener igualmente un carácter pluridimensional que relacione a los distintos agentes económicos. Es decir, organismos privados (sindicatos, empresas, entidades financieras y asociaciones de ciudadanos), junto con las Administraciones Públicas (Local, Regional, Central y Organismos Internacionales)” (Pérez, 2000).

En esta línea, desde distintos ámbitos se incide particularmente en la noción de *partenariado* –entendida de forma sintética como asociación entre actores públicos y privados– como un elemento clave para la promoción del territorio.

No obstante ello, conviene señalar igualmente que los principales promotores del desarrollo local siguen siendo actualmente las Administraciones Públicas, sin olvidar lógicamente el importante papel que han desempeñado en el pasado –y siguen haciéndolo actualmente– los organismos e instituciones internacionales. En este sentido, las Administraciones Públicas, en el contexto actual, desempeñan múltiples funciones, como son: actuar como auténticos agentes de desarrollo; aportar los medios necesarios para la preparación de proyectos y actividades innovadoras; crear foros permanentes de intercambio, enlace y decisión entre los interlocutores sociales y los demás actores locales portadores de recursos e intereses; hallar y canalizar las diversas fuentes financieras, locales o no; y seleccionar, junto con los expertos más acreditados, los proyectos más realistas y con mayores posibilidades de éxito (Comité Económico y Social de la Unión Europea, 1995).

Desde esta perspectiva, el objeto de este apartado es realizar un breve análisis de las características de los principales agentes promotores del desarrollo local, distinguiendo entre aquellos que se sitúan en el ámbito internacional, de los que operan en los diferentes niveles del marco estatal.

### 1.3.1. Agentes en el ámbito internacional.

Entre los distintos organismos internacionales, cabe mencionar particularmente a la ***Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)***, que juega un papel destacado en la promoción del desarrollo local durante la década de los 80, fundamentalmente a partir de la puesta en marcha de dos programas: el programa de Iniciativas Locales para la Creación de Empleo Local (ILE-OCDE) y el Proyecto de Gestión Pública Rural.

El *programa ILE-OCDE* se desarrolla desde 1982 para dar respuesta a los efectos que tiene sobre el territorio y el empleo la crisis económica, y particularmente la reconversión productiva. Se fundamenta en una aproximación microeconómica y espacial de la generación de empleo, pues toma a las Iniciativas Locales de Empleo como empresas de origen local, nacidas por iniciativas de individuos o grupos locales, y que responden a las necesidades locales.

Más específicamente, los objetivos de este programa son: ofrecer asistencia técnica sobre los programas de intervención que pudieran elaborar los países miembros de la OCDE; desarrollar métodos de evaluación de estas Iniciativas Locales; y fomentar el intercambio de información y experiencia entre los países miembros. Entre las aportaciones más relevantes del programa cabe destacar: el estudio del rol de la Administración Local en la generación de empleo; el establecimiento de instrumentos y técnicas para la generación de empleo por las empresas locales; el fomento de proyectos de ámbito internacional; y el estudio de los casos de Iniciativas Locales eficaces. Desde esta perspectiva, es posible destacar los siguientes resultados de la aplicación de este programa, novedosos para el desarrollo local:

- Articulación e instrumentalización de un conjunto de ideas para aplicarla a la economía local.
- Reconocimiento del modelo de planificación económica denominado desarrollo local, a partir de un enfoque de participación institucional de abajo a arriba.
- Comunicación entre los agentes locales de sus capacidades emprendedoras e innovadoras.

Cabe señalar, por otra parte, que en un principio la eficacia de este programa no fue la que se podría haber esperado, entre otras razones por la lentitud de su influencia en las políticas de los países miembro, así como las reacciones negativas ante dicha influencia que se han producido en algunos casos. En este sentido, “ambas debilidades se explican por lo complicado de establecer una estrategia que goce de la aprobación de gobiernos con variedad de inclinaciones en política económica. No obstante, estas debilidades han ido desapareciendo a partir de la mitad de la década de los ochenta, al tomar conciencia los gobiernos de la necesidad de reestructuración e intervención espacial de sus economías” (Fuentes, 2000).

Por otra parte, el *Proyecto de Gestión Pública Rural* se inicia en 1981, e intenta desarrollar una política orientada territorialmente para responder a los cambios del mundo rural, y posteriormente proponérsela a los países europeos. Los objetivos específicos del Proyecto son dos: el estudio de los efectos de los cambios productivos sobre las áreas no metropolitanas; y la medición del impacto de estos efectos sobre las políticas de desarrollo en dichas áreas no metropolitanas.

En cuanto a la repercusión de ambos programas en España, cabe señalar que han tenido una buena recepción durante toda la década de los 80, potenciando tanto los estudios sobre desarrollo local como las Iniciativas Locales de Empleo<sup>10</sup>.

También en el ámbito internacional, es necesario resaltar el papel creciente de la *Unión Europea* en la promoción del desarrollo local, particularmente en el marco de actuaciones comunitarias en materia de desarrollo regional.

En este sentido, aunque la política de desarrollo regional no sea estrictamente una política comunitaria –categoría que estaría reservada para la política comercial, la política agrícola, la política de transportes y, más recientemente, la política monetaria– si se observa la historia presupuestaria de la Comunidad y/o sus pronunciamientos políticos sobre los problemas internos de la misma, se puede comprobar como la preocupación por la existencia de niveles muy distintos de desarrollo económico entre las regiones de la UE, y la dificultad de conseguir de forma rápida la convergencia entre las mismas, ha sido una cuestión que ha ganado creciente protagonismo dentro de la Comunidad. En efecto, “prueba de ello es que en la actualidad constituye la segunda fuente de gasto –con participación creciente– después de la PAC, con participación decreciente. Algo que sería coherente con el protagonismo que el concepto de cohesión económica y social ha cobrado en las declaraciones políticas comunitarias” (Muñoz y Bonete, 2000).

En el marco actual, que cubre el período 2000-2006, la actuación comunitaria en el ámbito de la política de desarrollo regional se produce fundamentalmente por tres vías:

**(a)** La utilización de los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA-Orientación, FSE e IFOP)<sup>11</sup>, que canalizan sus recursos hacia las regiones, bajo cuatro principios:

<sup>10</sup> Aunque con un reducido impacto en términos de las medidas adoptadas y los recursos movilizados.

<sup>11</sup> Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)-Sección Orientación; Fondo Social Europeo (FSE); e Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).

- Cooperación, con el objetivo de fomentar una concertación más estrecha entre la Comisión Europea y las autoridades competentes de cada Estado miembro, tanto en el ámbito nacional, como regional o local.
- Adicionalidad, en virtud del cual los fondos comunitarios cofinancian las actuaciones de los Estados miembros.
- Plurianualidad, en virtud del cual se pretende el desarrollo coherente de las actuaciones en un escenario temporal de duración más acorde con las exigencias de las inversiones.
- Concentración, en función del cual los Fondos Estructurales actúan sobre un número limitado de objetivos, con la finalidad de simplificar y focalizar la acción de los mismos.

A través de los Fondos Estructurales se financian tres tipos de intervenciones orientadas a las regiones: *Iniciativas Nacionales*, acordadas por la Comisión y los Estados miembro, y que se enmarcan dentro de los Marcos Comunitarios de Apoyo; *Iniciativas Comunitarias*, que son instrumentos específicos de la Política Estructural de la Unión que la Comisión Europea propone por iniciativa propia a los Estados miembro para apoyar actuaciones que contribuyan a resolver problemas que revisten una dimensión europea especial; y las *Acciones Innovadoras*, propuestas por la Comisión, con el objeto de establecer experimentaciones e innovaciones que faciliten el desarrollo.

(b) La segunda vía de actuación comunitaria en el campo de la política de desarrollo regional se realiza mediante el Fondo de Cohesión, creado en 1993, y que beneficia únicamente a los Estados miembro con un nivel de renta per cápita inferior al 90% de la media de la UE (Portugal, Irlanda, Grecia y España). Si bien este Fondo canaliza sus recursos hacia los Estados, y no hacia las regiones –como en el caso de los Fondos Estructurales– pero en la práctica el objetivo final es casi el mismo.

(c) Finalmente, cabe mencionar al Banco Europeo de Inversiones, creado en 1958 por el Tratado de Roma, con el objetivo de contribuir a la integración, el desarrollo equilibrado y a la cohesión económica y social de los países miembros.

En este marco, cabe señalar que la idea de convertir al desarrollo local en uno de los ejes de la política regional comunitaria surge en 1984, en el reglamento sobre la coordinación de las políticas regionales, en cuyo artículo 15 se mencionan las “disposiciones relativas a la valorización del potencial del desarrollo endógeno de las regiones”. Posteriormente, la reforma del funcionamiento de los Fondos Estructurales –realizada en 1988– supone un salto cualitativo en la reflexión de la Comisión sobre los factores que entran en juego en los procesos endógenos. Dicha reforma aporta también precisiones sobre los ámbitos de desarrollo local en los que el FEDER puede intervenir.

Desde esta perspectiva, las principales líneas de actuación en materia de desarrollo local sustentadas en los Fondos Estructurales Europeos, se articulan en tres tipos de intervención (Fuentes, 2000):

(a) **Iniciativas Nacionales.** La Comisión, de común acuerdo con los Estados miembro, establece la financiación de los distintos Marcos de Apoyo Comunitario (MAC), que se articulan a través de una serie de ejes que –en el período 1994-1999– fueron seis: integración y articulación territorial; industria, artesanía y servicios a las empresas, que contempla un subeje específico de desarrollo local; turismo; agricultura y desarrollo rural; infraestructura de apoyo a la actividad económica; valorización de los recursos humanos; y asistencia técnica, acompañamiento, seguimiento e

información. En este sentido, las Comunidades Locales pueden acceder a los MAC a través de programas operativos territoriales y sectoriales.

**(b) Iniciativas Comunitarias.** Como se ha señalado anteriormente, son instrumentos específicos de la Política Estructural de la Unión que la Comisión Europea propone por iniciativa propia a los Estados miembro para apoyar actuaciones que contribuyan a resolver problemas que revisten una dimensión europea especial. Entre las Iniciativas con especial incidencia en el desarrollo local, cabe mencionar las de:

- INTERREG II, basada en la cooperación transfronteriza interna y externa, y en la creación de redes energéticas.
- DESARROLLO RURAL, basada en un principio en la iniciativa LEADER, a la que posteriormente se ha unido el programa operativo PRODER.
- EMPLEO Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS, que tiene por objeto contribuir al desarrollo de los recursos humanos y a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, y que comprende diversas Iniciativas como: HORIZON (centrada en las personas con discapacidad), NOW (fomento de la igualdad de empleo para las mujeres), YOUTHSTART (centrada en la integración en el mercado de trabajo de los jóvenes), e INTEGRA (orientada a promover el acceso al mercado de trabajo de marginados y grupos vulnerables)<sup>12</sup>.
- CAMBIOS INDUSTRIALES, dentro de la que se contemplan asimismo diferentes Iniciativas, entre las que merece destacar la ADAPT (centrada en la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales).
- URBAN, destinada a las zonas urbanas para lograr la mejora del nivel de vida de sus habitantes, y sobre la que recientemente se han propuesto modificaciones orientadas a enfatizar la igualdad de oportunidades, la lucha contra el desempleo de larga duración y la mejora del medio urbano.

**(c) Acciones Innovadoras,** propuestas por la Comisión, con el objeto de establecer proyectos experimentales e innovadores que faciliten el desarrollo. Todas las Corporaciones Locales que lo deseen pueden acogerse a estos programas, siempre que cumplan los objetivos de la Comisión. Dentro de estos proyectos experimentales merece destacar la promoción de Iniciativas Locales de Empleo (ILES). En este sentido, a partir de los Consejos de Essen y Luxemburgo, la Comisión Europea ha promovido diversos informes y estudios, con el fin de mejorar la eficacia de los programas y proyectos relacionadas con las ILES para el sexenio 2000-2006.

### 1.3.2. Agentes en el ámbito estatal.

El protagonismo en el fomento del desarrollo local en España corresponde, de forma preeminente, a las Administraciones Públicas. En este sentido, desde una perspectiva histórica el papel de la Administración Pública en este campo de actividad tiene su punto de inflexión en el proceso de descentralización que se implementa en los años 80, impulsado –entre otras razones– por el fracaso de las políticas centralistas unido a la crisis económica de los 70, así como por la consolidación de una nueva configuración territorial del Estado con base en la Constitución democrática de 1978. Todo ello llevó a iniciar una creciente transferencia de competencias desde la Administración

---

<sup>12</sup> Estas cuatro Iniciativas, junto a la ADAPT, han sido sustituidas en el período actual (2000-2006) por una sola Iniciativa –EQUAL– centrada en la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades en el mercado de trabajo.

Central a las Administraciones Regionales y Locales, un hecho “que supuso el fin de las políticas desde arriba que hasta entonces se habían realizado” (Pérez, 2000).

Desde la perspectiva actual del desarrollo local, este proceso tiene dos consecuencias:

- Las políticas de desarrollo han sido asumidas en gran medida por la Administración Local y Regional, dada su mayor autonomía y flexibilidad con respecto al poder central, pero sin que ello suponga el fin de la intervención del Estado, que sigue conservando funciones decisivas en esta materia.
- Se ha convertido en un requisito fundamental alcanzar mayores niveles de coordinación y concertación entre la Administración Local, Regional y el Estado, dadas las interdependencias que las unen en materia de desarrollo local.

En este marco, es posible apuntar algunos elementos sobre el papel que actualmente juegan las distintas Administraciones Públicas territoriales en el desarrollo local en España.

En primer lugar, la *Administración Central* –aún en un contexto como el actual, donde se ha avanzado notablemente en el proceso de transferencias y descentralización administrativa– sigue desempeñando un papel imprescindible para el desempeño de funciones básicas, así como para hacer frente a tareas que desatienden o que exceden de los medios y competencias de las Administraciones Regional y Local. Desde un punto de vista jurídico, esta preeminencia del Estado se demuestra a la hora de fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones, y particularmente en la LRBRL, donde el legislador establece el ámbito material de las competencias de la Entidad Local.

En este contexto, entre las diversas tareas sobre fomento del desarrollo local que puede asumir la Administración Central, cabe destacar la ayuda financiera; la dotación de infraestructuras; promover la mejora en la coordinación entre las Administraciones; facilitar la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas; la función legisladora; o el diseño de las políticas de fomento del empleo, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo.

En cuanto a la *Administración Regional*, sobre la base del marco competencial establecido por el texto constitucional, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han elaborado una base normativa que les permite diseñar sus propias estrategias de desarrollo endógeno. Así, entre las competencias que poseen las CC.AA., y que tienen clara incidencia sobre el desarrollo territorial, cabe destacar: la protección del medio ambiente; promoción y ordenación del turismo; fomento de la cultura, investigación y lenguaje; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas; ferrocarriles y carreteras. Junto a estas funciones, la Administración Regional también puede abordar otras, similares a los servicios realizados desde los Ayuntamientos: programas de formación; asesoramiento técnico y financiero; estímulos a creadores de empresas; ayudas al desarrollo de las PYMES con futuro; incentivos al empleo, etc.

Sumado a todo ello, la Administración Regional desempeña dos funciones básicas, como son: en primer lugar, compensar en la medida de lo posible las limitaciones financieras y de competencias de las Administraciones Locales; en este sentido, la Administración Regional constituye, junto a la Unión Europea, la principal fuente de cofinanciación de los proyectos de desarrollo local (FOREM, 2000). Y, en segundo lugar, actuar –dada la proliferación de Municipios– como intermediario entre el Estado y las autoridades locales, con el fin de lograr la coordinación de las estrategias llevadas a cabo por los Municipios.

Finalmente, la *Administración Local*, como ya se ha señalado reiteradamente, ha tenido que asumir un protagonismo creciente en el fomento del desarrollo como consecuencia de la crisis económica de los años 70, en un proceso en el que es posible distinguir dos etapas diferenciadas: una primera fase, durante los años 80, en la que los agentes locales adoptan una actitud reactiva o defensiva –ante la necesidad de abordar los problemas más graves vinculados a la extensión del desempleo– organizando y ejecutando diversas medidas dirigidas a la reconversión o adaptación de la mano de obra a las nuevas circunstancias del mercado. Y una segunda etapa, en los años 90, en la que se comienzan a implementar estrategias de más largo alcance, dirigidas a establecer nuevos modelos de desarrollo económico territorial (Barreiro, 1998).

La intervención de las Administraciones locales se concreta, actualmente, en actuaciones de muy diverso tipo, cuya implementación depende en un alto porcentaje del nivel de recursos disponibles. En este sentido, es necesario resaltar que el fenómeno de las iniciativas de desarrollo local en España no sigue un modelo único; de hecho “las respuestas de los Ayuntamientos a los retos emergentes en este ámbito están siendo muy variadas y en ningún caso homogéneas, como resultado, en buena medida de la diversidad de nuestro mapa local en sus aspectos geográfico, demográfico, económico, social y cultural” (Rodríguez, J.M., 2001.b).

En efecto, la tabla 1.3. permite ilustrar sobre la diversidad de entidades locales en las distintas CC.AA., destacando el peso de los municipios, que suponen el 63% del total de 12.837 entidades locales registradas en el año 2000 en el conjunto del Estado.

**TABLA 1.3. Entidades Locales registradas por CC.AA. y tipo entidad (2000).**

CC.AA	MUNI.	PROV.	ISLA	EATIM	MANC.	COM	AREA	OTRAS	TOTAL
ANDALUCIA	769	8	--	35	82	--	--	--	894
ARAGON	730	3	--	43	90	--	--	--	866
ASTURIAS	78	1	--	37	14	--	--	--	130
BALEARES	67	1	3	1	7	--	--	--	79
CANARIAS	87	2	7	--	13	--	--	--	109
CANTABRIA	102	1	--	527	9	--	--	--	639
C-LEON	2.248	9	--	2.222	216	1	--	1	4.697
C.MANCHA	919	5	--	32	115	--	--	--	1.071
CATALUÑA	946	4	--	54	71	41	2	--	1.118
CVALENCIANA	541	3	--	5	53	--	--	--	602
EXTREMADURA	383	2	--	24	76	--	--	--	485
GALICIA	315	4	--	9	36	--	--	--	364
MADRID	179	1	--	2	37	--	--	--	219
MURCIA	45	1	--	--	9	--	--	--	55
NAVARRA	272	1	--	363	48	--	--	2	686
RIOJA	174	1	--	4	12	--	--	--	191
PAIS VASCO	250	3	--	338	32	7	--	--	630
CEUTA Y MELILLA	2	--	--	--	--	--	--	--	2
<b>TOTAL</b>	<b>8.107</b>	<b>50</b>	<b>10</b>	<b>3.696</b>	<b>920</b>	<b>49</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>12.837</b>

EATIM=Entidades ámbito inferior municipio. MAN=Mancomunidad. COM=Comarca

Fuente: MAP (2000).

Centrando el análisis en los municipios, las tablas 1.4 y 1.5 –que recogen datos de ámbito nacional, tomados del Censo de 2001– reflejan la diversidad, tamaño de los municipios y las pautas de asentamiento de la población, distribución que –realizada a escala de cada Comunidad Autónoma o provincia– ofrecería una realidad bastante más compleja que el resumen nacional. Esta heterogeneidad refleja, además, la paradoja de un claro “minifundismo” –en la medida en que el

86% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes– junto con un importante grado de urbanización, ya que un 40% de la población reside en municipios de más de 100.000 habitantes.

**Tabla 1.4. Distribución del nº de municipios, según tamaño (2001).**

Tamaño (nº habitantes)	Nº	%
1-5.000	6.948	85,7
5.001- 20.000	844	10,4
20.001-50.000	197	2,4
50.001-100.000	63	0,8
100.001-500.000	50	0,6
> 500.001	6	0,1
<b>Total</b>	<b>8.108</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE (Censo 2001).

**Tabla 1.5. Distribución de la población según tamaño de municipios (2001).**

Tamaño (nº habitantes)	Nº	%
1-5.000	6.152.912	15,1
5.001- 20.000	8.171.713	20,0
20.001-50.000	5.839.977	14,3
50.001-100.000	4.231.284	10,4
100.001-500.000	9.446.485	23,1
> 500.001	7.005.000	17,1
<b>Total</b>	<b>40.847.371</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE (Censo 2001).

Finalmente, entre el conjunto de Entidades Locales, cabe destacar que “son sobre todo los ayuntamientos los que destacan como auténticos empresarios colectivos que toman iniciativas, apuestan, invierten por su cuenta y se convierten en catalizadores de ideas, intuiciones y disponibilidad de otros agentes a nivel local” (Deidda y Botazzi, 1999).

Aunque el análisis precedente ha puesto de relieve el papel predominante de las Administraciones Públicas, sin embargo es necesario tener en cuenta asimismo a otros actores presentes en el escenario local –sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones de vecinos, cámaras de comercio, ONGs, etc.– y que tienen también una posición relevante en la promoción del desarrollo territorial.

En este sentido, desde diferentes perspectivas –y muy particularmente, desde el ámbito comunitario– se viene insistiendo en los últimos años en la noción de *partenariado*, entendiendo por tal un acuerdo entre organizaciones y/o instituciones, que comporta la coordinación de diferentes elementos en el marco de unas iniciativas locales, y que vinculan a los diferentes actores –públicos y privados– relacionados con la promoción económica. Dicho en términos más simples, el partenariado consiste en una forma de articulación de la promoción económica local, a través de la asociación entre actores públicos y privados.

Las razones para incidir sobre este concepto se resumen en que, “al margen de las peculiaridades de los distintos tipos de partenariado, parece una opinión generalizada que la colaboración público-privado representa la mejor fórmula para desarrollar programas de desarrollo local. En este sentido, los partenariados son importantes porque ofrecen una vía de solución a los problemas generados cuando el mercado falla. A diferencia de lo que ocurre con los servicios sociales, los fallos en el mercado en el ámbito del desarrollo económico no pueden ser abordados desde acciones

estrictamente públicas. La colaboración es, por tanto indispensable. Pero insistimos en el término colaboración: no se trata, como a menudo se ha pretendido, de dejar la economía en manos invisible del mercado, pero tampoco de someterla a los dictados estrictos de una intervención pública jerárquica y unilateral. Se trata, en cambio, de establecer lazos que permitan actuaciones coordinadas” (Brugué y Gomá, 1998).

#### 1.4. Líneas de actuación en el desarrollo local.

Las intervenciones realizadas por las Administraciones Locales para impulsar la promoción socioeconómica son, como se ha señalado en el apartado anterior, de muy diverso tipo, estando su aplicación notablemente condicionada por las características geográficas, demográficas, económicas, sociales y culturales de cada territorio. En este sentido, “cada realidad local constituye una especie de microcosmos con su carácter propio, cuyo desarrollo puede ir por un camino singular y específico” (Rodríguez, J.M., 2001.b).

No obstante, como conclusión de este capítulo, en el cuadro 1.3 se recogen los ejes de actuación más habituales en materia de desarrollo local, y que se han agrupado en cinco grandes apartados: actuaciones dirigidas a personas desempleadas; promoción empresarial y creación de empresas; actuaciones dirigidas a empresas, diversificación económica en zonas rurales; y otra actividades.

**Cuadro 1.3. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE DESARROLLO LOCAL**

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	TIPOS DE INTERVENCIÓN
Actuaciones dirigidas a personas desempleadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios INEM-Corporaciones Locales.</li> <li>• Apoyo a Centros Especiales de Empleo</li> <li>• Formación ocupacional.</li> <li>• Formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo).</li> <li>• Servicios de información, orientación e intermediación laboral.</li> </ul>
Promoción empresarial y creación de empresas (PYMES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes de Desarrollo Local.</li> <li>• Iniciativas Locales de Empleo.</li> <li>• Viveros de empresa</li> <li>• Centros de Teletrabajo</li> <li>• Asesoramiento a emprendedores.</li> <li>• Formación empresarial.</li> </ul>
Actuaciones dirigidas a empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación de infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local</li> <li>• Polígonos y parques industriales.</li> <li>• Centros de Servicios Empresariales .</li> <li>• Promoción de servicios orientados a las empresas.</li> <li>• Exposiciones, ferias, campañas de promoción de productos locales.</li> <li>• Programas de apoyo al comercio local.</li> <li>• Apoyo a la modernización tecnológica de las empresas.</li> </ul>
Diversificación económica en zonas rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la pluriactividad o a la generación de rentas complementarias.</li> <li>• Apoyo a actividades de turismo rural.</li> <li>• Apoyo a producciones locales de calidad.</li> <li>• Apoyo a la comercialización de productos artesanales.</li> <li>• Recuperación del patrimonio.</li> <li>• Acciones de protección del medio ambiente.</li> </ul>
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios la realidad socioeconómica local.</li> <li>• Observatorios locales del mercado de trabajo.</li> <li>• Fomento del consenso social, a través de planes estratégicos o institucionales permanentes.</li> <li>• Promoción del territorio</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Políticas de fomento del empleo en el marco local.

El objeto de este capítulo se centra en el análisis de los principales aspectos del marco en que se desarrollan las políticas de empleo desde una perspectiva territorial. Con esta finalidad, y tras analizar en primer lugar las complejas relaciones entre empleo y territorio, se aborda sucesivamente la conformación de las políticas de empleo en los ámbitos europeo, estatal y regional. Finalmente, se analiza la dimensión local del empleo, incidiendo en el debate planteado actualmente en España sobre la segunda descentralización (de lo autonómico a lo local).

### 2.1. Políticas de empleo y territorio.

La persistencia de desequilibrios territoriales significativos en materia económica y social, tanto a nivel interestatal como intraestatal, es uno de los principales problemas estructurales que afectan al conjunto de la Unión Europea (UE), y que incluso se prevé pueda agudizarse con el futuro proceso de ampliación.

Así, los datos disponibles ponen de manifiesto que –a pesar de haberse producido un proceso significativo de convergencia en las últimas décadas, particularmente en los denominados países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal)– en la UE siguen registrándose actualmente disparidades relevantes entre los Estados miembros y, fundamentalmente, entre las regiones, en aspectos como la distribución de la renta per cápita o las tasas de paro y empleo<sup>13</sup>. Asociado a este fenómeno, se constata asimismo una fuerte concentración territorial de las actividades económicas en determinadas zonas de la Unión (Comisión Europea, 2001.b y 2002.b).

Más concretamente, en relación al mercado de trabajo, los datos disponibles permiten destacar los siguientes aspectos:

- A pesar de la mejora general de la situación del mercado de trabajo en los últimos años, el desempleo seguía afectando en el año 2001 a casi trece millones de personas en el conjunto de la UE, de las cuales un 42% eran parados de larga duración..
- Las disparidades regionales entre los niveles de empleo siguen siendo incluso mayores que las disparidades nacionales dentro de la Unión Europea. Así, por ejemplo, en el año 2000 la tasa de empleo registrada en las regiones mejor situadas era de media un 77,2%, mientras que la tasa media registrada por las regiones peor situadas era inferior al 46%.
- La amplitud de las disparidades regionales en las tasas de empleo varía significativamente de unos Estados a otros. Mientras que son muy pequeñas en algunos países –Países Bajos, Austria y Suecia– son notablemente grandes en otros, como Italia, España y Portugal.
- Se constatan también notables diferencias en las tasas de paro, particularmente en el ámbito regional. De hecho, las regiones cuya tasa de paro era la más baja de la Unión eran más o menos las mismas en 1999 que diez años antes.

Esta situación resulta especialmente visible en el caso de España, en la medida en que el mercado de trabajo español se caracteriza por presentar diferencias significativas en los índices de actividad, empleo y paro entre las distintas regiones. A modo de ejemplo, en la tabla 2.1. se recogen algunos indicadores sobre mercado de trabajo en las distintas Comunidades Autónomas para el año 2001,

---

<sup>13</sup> Una situación que, por otra parte, se constata igualmente en otros escenarios, como el formado por conjunto de países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001).

que permiten contrastar las disparidades existentes entre las regiones que presentan las mejores cifras –como Baleares o Madrid– con aquellas que ocupan las últimas posiciones del ranking (caso de Andalucía, Extremadura o Asturias).

Las diferencias interregionales en el mercado de trabajo español se caracterizan asimismo por su persistencia en el tiempo, un hecho que sigue siendo un importante tema de debate y sobre el que se han barajado diferentes hipótesis: por una parte, se ha interpretado este fenómeno como el resultado de la existencia, en España, de una fuerte segmentación articulada sobre mercados de trabajo regionales *cerrados*, entre los cuales se produciría muy baja o ninguna movilidad de la fuerza de trabajo (Bentolilla y Dolado, 1991; Antolín y Bover, 1993; Toharia, 1998).

**Tabla 2.1. Tasas de actividad, empleo y paro, por CC.AA. Año 2001.**

CC.AA	Empleo	Paro
España	47,7	12,7
Andalucía	38,7	22,3
Aragón	46,7	7,9
Asturias	36,5	14,0
Baleares	52,1	6,6
Canarias	47,2	13,1
Cantabria	43,1	12,9
Castilla-La Mancha	41,3	12,5
Castilla y León	42,6	12,4
Cataluña	48,4	8,8
Comunidad Valenciana	48,1	10,8
Extremadura	38,2	22,6
Galicia	42,4	13,8
Madrid	50,3	10,1
Murcia	46,0	12,5
Navarra	49,4	6,2
País Vasco	46,1	11,1
Rioja	44,5	7,3

Fuente: EPA.

Otras hipótesis apuntan a diversos factores que puedan explicar la ausencia de convergencia entre las regiones españolas, particularmente dos: por una parte, el comportamiento diferencial de las regiones ante las transformaciones que ha tenido la economía española en los últimos veinte años, particularmente en lo relativo a los cambios en la estructura productiva; y, junto a ello, la presencia de diferencias significativas en la productividad del trabajo en las regiones españolas (Alonso e Izquierdo, 1999).

En cualquier caso, a efectos del presente estudio solo cabe señalar la complejidad de los procesos que pueden explicar el mantenimiento de las disparidades regionales y la diversidad de factores que intervienen en ello, a los que no son ajenas las distintas características históricas de la industrialización y de desarrollo económico de las distintas Comunidades Autónomas.

Desde esta perspectiva, “el caso español es una demostración palpable de la importancia de la dimensión territorial del empleo y de los mercados regionales y locales, y de que la dimensión territorial debe jugar un papel importante en el diseño y puesta en marcha de estrategias nacionales y comunitarias de política de empleo. Sin comprender el funcionamiento y las tendencias de los mercados de trabajo infranacionales, frecuentemente olvidada en los estudios dedicados a la estructura del empleo, no cabe enfrentarse con los problemas del empleo pues, como ha puesto de

relieve la OCDE, incluso en una economía mundializada el mercado de trabajo que interesa a la mayor parte de las personas y de las empresas sigue siendo regional, incluso local” (Rodríguez, M. 1998).

En efecto, en la medida en que el empleo se encuadra en el proceso de producción de bienes o servicios realizados por las empresas para ser intercambiado en mercados de producto, al menos en la mayoría de las actividades de las economías capitalistas, su desarrollo no es ajeno a las características productivas de las empresas y a los marcos de competencia en los que se relacionan, ni al contexto territorial en que se ubiquen. En este sentido, además de la estructura productiva, intervienen otros factores decisivos de tipo institucional o social, como las acciones políticas adoptadas por los respectivos Gobiernos –produciéndose en casos como el español la concurrencia de diferentes administraciones políticas y territoriales– o el comportamiento de las organizaciones sindicales y empresariales a través de la negociación colectiva (sectorial, de empresa o de centro de trabajo).

Tradicionalmente, las políticas de empleo se han venido centrando –con las diferencias existentes según el enfoque, teórico y político, adoptado– en cuatro grandes áreas de actuación: los factores que influyen de forma más directa en la determinación de los costes laborales, como son, las modalidades de contratación laboral y de despido, la protección por el desempleo, el sistema de negociación colectiva y las cotizaciones sociales; el sistema de cualificación, reciclaje y movilidad profesional; las variables que intervienen en la creación de empleo de manera indirecta, mediante la potenciación del tejido productivo; y la gestión de intermediación laboral o sistemas de colocación.

Sin embargo, desde un enfoque más complejo, se plantea la necesidad de que las actuaciones en materia de fomento del empleo, además de incidir sobre las instituciones y reglas que regulan los mercados de trabajo, tengan coherencia y estén coordinadas con las desarrolladas por el resto de políticas económicas y sociales: desde la política macroeconómica a la política industrial, de ciencia y tecnología o la política educativa. Asimismo, es necesario subrayar el papel central que, en otro ámbito, juega la negociación colectiva como mecanismo de adecuación de la actividad económica y las relaciones laborales a los nuevos entornos de competencia y a los cambios tecnológicos y productivos, integrando en ellos el objetivo de creación de empleo.

En síntesis, se plantea que “las políticas de empleo requieren coherencia con las políticas industriales, tecnológicas o educativas por su propio carácter y exigen una instrumentación descentralizada por sectores y territorios, aunque responda a unas bases comunes. Llevarlas a cabo requiere capacidad de innovación e iniciativa, que es tanto como decir capacidad empresarial y mayor protagonismo de los agentes sociales en la regulación colectiva para definir las reglas de juego de los diferentes mercados, eliminando la creencia de que los mercados se autorregulan” (Aragón y Cachón, 1999). El estudio de las políticas de empleo requiere analizar, por tanto, no sólo sus orientaciones sino el entorno territorial en el que se aplican, así como el marco jurídico-institucional en el que se desarrollan.

En relación con este último punto, cabe señalar que la ejecución de políticas de empleo en España está condicionada por el marco jurídico constitucional en el que se delimita el reparto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. El texto constitucional contempla 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, puesto que –al tener aquella política una clara interdependencia con la política económica y no estar, por tanto, únicamente circunscrita

al ámbito laboral– se amplían igualmente sus títulos competenciales, dibujándose un marco relativamente indeterminado en el reparto competencial.

Así, en la configuración de las competencias en materia de empleo hay que conjugar también el artículo 149.1.13. de la Constitución Española (CE), que establece la exclusividad del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía. Pero, a su vez, el artículo 148.13, que contempla para las Comunidades Autónomas la asunción del fomento del desarrollo económico de la Comunidad dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. Desde esta perspectiva, 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, y mediante la concesión de subvenciones económicas de muy variada cuantía– siempre que no invadan otras esferas atribuidas en exclusiva al Estado, particularmente la legislación laboral.

A partir de este marco jurídico, se plantean las actuaciones en materia de fomento del empleo ejecutadas por las diferentes Comunidades. Políticas de empleo que, naturalmente, están condicionadas por diferentes factores: desde las características económicas, sociales o culturales de cada una de las Comunidades, a la orientación política de los Gobiernos regionales, la composición de los Parlamentos Autonómicos o, en otro ámbito, a la representatividad de los agentes sociales y las dinámicas que éstos desarrollen en cada Comunidad<sup>14</sup>.

Por otra parte, a este panorama hay que sumar las actuaciones en materia de fomento del empleo implementadas desde dos ámbitos territoriales diferentes al estatal y autonómico: de un lado, las intervenciones realizadas desde las Administraciones Locales que, aunque no tengan competencias en esta materia, sin embargo implementan distintas acciones a favor del empleo en el marco de las políticas de desarrollo local; y de otro, las orientaciones sobre política de empleo diseñadas en el ámbito comunitario, en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo.

En suma, cabe concluir señalando que las políticas de empleo en España se desarrollan actualmente en un marco complejo, en el que se entrecruzan actores, objetivos y estrategias diferenciadas, generando situaciones muy diversas en el conjunto del Estado.

### **2.1.1. Estrategia Europea de Empleo.**

La dimensión social se incorpora con notable retraso al proyecto de construcción europea, concretamente a partir de la década de los 70, –y no tendrá un desarrollo concreto hasta la década siguiente, y aún así de forma marginal y subordinada al proceso de integración económica. Algunos factores permiten explicar, en términos históricos, esta carencia del proyecto europeo (Aragón, 2002):

- “El proyecto de construcción europea nace sobre la base de acuerdos de pacificación, tras la Segunda Guerra Mundial, entre los principales países europeos con mayores niveles de desarrollo y que habían sido protagonistas de la contienda bélica.
- Se desarrolla en un contexto de gran estabilidad política y económica nacida de los acuerdos de Bretton Woods, en los años cuarenta, en los que la economía norteamericana y el dólar son la base del nuevo orden económico nacido tras la Segunda Guerra Mundial, así como de las

---

<sup>14</sup> Para un análisis de las políticas de empleo en las CC.AA., cf: Aragón, Rocha y Torrents (2000).

instituciones económicas internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.) creadas tras los citados acuerdos.

- Las primeras décadas en las que transcurre el proyecto de integración europeo son décadas de un elevado nivel de crecimiento y, por tanto, de incremento de la renta y del empleo; una situación que apoya el enfoque liberal-conservador que orienta la integración europea a la creación de un mercado común, del que se espera una mejora automática de los niveles de renta y de bienestar del conjunto de los ciudadanos de los distintos países que lo integran, al mismo tiempo que se considera innecesaria la política social. Conviene recordar que es en el ámbito nacional en el que los estados desarrollan las políticas sociales, dando cuerpo al Estado de Bienestar y configurando el modelo social europeo.
- Los países que forman parte del comienzo de la integración europea son países con altos niveles de industrialización y de renta y relativamente homogéneos en sus estructuras productivas”.

En este marco, el empleo como cuestión central no pasará al primer plano de la agenda de la construcción europea hasta mediados de la década de los 90, hecho este motivado por factores de tipo social –los altos índices de desempleo registrados en la UE, y los conflictos derivados de los mismos– como políticos. La gravedad del desempleo, el creciente desapego ciudadano a la moneda única, en gran parte por los temores a sus consecuencias sociales, así como los cambios de gobiernos hacia una orientación más social en países significativos como Francia, Italia o el Reino Unido, explican que en la Reforma del Tratado de la Unión Europea, aprobada en Amsterdam en junio de 1997, se dé un impulso nuevo de las políticas de empleo nacionales desde el ámbito de la UE.

Conviene resaltar, no obstante, que en el *Tratado de Amsterdam* (1997) se sigue considerando el empleo como una política de los Estados miembros, aunque se reconoce que es un asunto de interés común a todos los Estados, y se insiste en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada a escala de la UE. En este sentido, que las políticas de empleo sigan siendo competencia de los Estados miembros es de algún modo inevitable, al no existir políticas e instrumentos comunes en el ámbito sociolaboral, de la educación y de la investigación y el desarrollo tecnológico. La UE carece de una estructura institucional que le permita trazar un marco macroeconómico propio, como se hace en cada uno de los Estados miembros.

Un nuevo hito significativo lo constituye el *Consejo Extraordinario sobre el Empleo celebrado en Luxemburgo* (noviembre de 1997), en cuyas conclusiones se reconoce explícitamente que “la cuestión del empleo se encuentra en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos”. Al hilo de esta cuestión, el Consejo establece unas “Directrices para la política de empleo de los Estados miembros para 1998”, concretamente 19 Directrices estructuradas en cuatro partes o “Pilares”: *Mejorar la capacidad de inserción profesional; Desarrollar el espíritu de empresa; Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores; y Reforzar la igualdad de oportunidades.*

Conviene destacar que los compromisos recogidos en materia de política de empleo adoptados en Luxemburgo, y recogidos en las mencionadas Directrices, no son –como eran otros documentos comunitarios anteriores– simples orientaciones para los Estados miembros. Las Directrices deben ser cumplidas por los Estados miembros, fijándose unos objetivos que cada Estado miembro debe tener en cuenta en el Plan Nacional de Empleo que debe presentar a la Comisión. Además, el Consejo revisará cada año el cumplimiento de las Directrices por parte de cada uno de los Estados miembros y puede formular “recomendaciones” para cada uno de ellos, que podrán ser leídas como críticas políticas y sanciones morales del Consejo al Estado miembro.

Así pues, como resultado de este proceso, se comienzan a perfilar los primeros pasos hacia una convergencia de objetivos en materia de política de empleo, asociada a la incorporación en los respectivos Planes Nacionales de Empleo de las Directrices recogidas en la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Convergencia que, además, no sólo se produce en el ámbito estatal, entre los diferentes Estados miembro, sino también en el regional. Es necesario tener en cuenta que la adopción de directrices comunes de actuación afecta de manera muy diferente a los distintos Estados miembro, que ofrecen una notable diversidad en cuanto a la estructura jurídico-institucional en el reparto de funciones entre las Administraciones centrales y las Administraciones regionales: desde los elevados niveles de centralización administrativa que caracterizan a Francia, a procesos de descentralización significativos como se producen en Bélgica o Alemania.

Concretamente, en el caso español las diferentes Comunidades Autónomas –aunque en diferente grado– han incorporado igualmente en sus respectivas políticas de empleo el contenido de las Directrices de Luxemburgo. Particularmente, merece especial atención la remisión explícita a dichas Directrices en los distintos Pactos de empleo regionales, fruto en la práctica totalidad de los casos del proceso de concertación social entre los Gobiernos Autonómicos y las organizaciones sindicales y empresariales. Es decir: la incorporación de las orientaciones emanadas de la UE no sólo se ha producido en el ámbito estrictamente político de gobierno, sino que –asimismo– estas han sido adoptadas como referencia estratégica, en cierto modo, por los agentes sociales (Aragón, Rocha y Torrents, 2000).

El avance en las actuaciones comunes en favor del empleo, indesligables de los compromisos para crear una Unión Monetaria y adoptar una moneda común, abre un nuevo espacio político de cooperación supranacional de notable complejidad, que requiere la combinación de los objetivos de las distintas políticas económicas –mercado único, unión monetaria y empleo– y cuyo desarrollo necesita la implicación no sólo de las instituciones europeas o de los compromisos entre los distintos gobiernos que componen la UE, sino de los agentes sociales. La expresión más directa del complejo escenario político de esta nueva etapa está en la propuesta realizada en la **Cumbre de Colonia** (junio 1999) de llevar a cabo un Pacto Europeo por el Empleo, a sustentar sobre tres procesos de largo alcance que han de coordinarse entre sí:

- Coordinación de la política económica y mejora de las interacciones entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y financiera mediante un diálogo macroeconómico, para desencadenar una dinámica de crecimiento duradera y no inflacionista (Proceso de Colonia).
- Desarrollo y mejor puesta en práctica de la estrategia coordinada para empleo para la mejora de la eficiencia de los mercados de trabajo mediante la mejora de las aptitudes para el empleo, del espíritu de empresa y de la capacidad de adaptación de sus trabajadores, así como de la participación con iguales derechos de las mujeres en la actividad laboral (Proceso de Luxemburgo).
- Amplia reforma y modernización de las estructuras para la mejora de la capacidad de innovación y de la eficacia de los mercados de bienes, de servicios y de capitales (Proceso de Cardiff).

La propuesta del Pacto Europeo para el empleo reconoce así la importancia de una acción coordinada y consensuada en sus tres ámbitos de intervención. Tarea, por otra parte, sumamente complicada, por lo que no es de sorprender que la formulación concreta para llevar a cabo una articulación de políticas económicas tan compleja como la señalada sea enormemente genérica y poco desarrollada. Así, se enuncia la necesidad de mantener un diálogo macroeconómico ya que

“para poder aplicar de forma satisfactoria una política combinada coherente, resulta útil mantener un diálogo macroeconómico fructífero entre los interlocutores sociales, los responsables de la política fiscal y de empleo y los responsables de la política monetaria, dentro de las instituciones existentes. En el transcurso de ese diálogo, se podrán debatir el punto de partida y las perspectivas de futuro a tenor de datos y análisis estadísticos; asimismo, los agentes interesados podrán intercambiar impresiones sobre el modo de formular, manteniendo sus respectivas responsabilidades y su independencia, una política combinada que genere crecimiento y empleo en una situación de estabilidad de precios” (Cumbre de Colonia, Conclusiones de la Presidencia).

Como un aspecto particularmente significativo, merece subrayarse el reconocimiento que se realiza, por primera vez, del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el desarrollo de las relaciones laborales como un componente central –y no subordinado como hasta ahora– en los compromisos de integración de los países europeos.

Una nueva etapa de este proceso lo constituyen los acuerdos alcanzados en el *Consejo Europeo de Lisboa* (marzo de 2000), en el que se fija para la Unión Europea el objetivo estratégico de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

Para la consecución de este objetivo, se constata la necesidad de superar las principales debilidades del mercado de trabajo europeo: insuficiencia de la creación de empleos en el sector servicios, pese a su potencialidad; desequilibrios regionales, y entre los Estados miembros del centro de la UE frente a los Estados miembros del sur; elevada tasa de desempleo en general, y de parados de larga duración en particular; inadecuación entre oferta y demanda de mano de obra; insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral, situándose la tasa femenina de desempleo en tres puntos por encima de la masculina; y la evolución demográfica europea, particularmente el envejecimiento de la población.

En este contexto, y dados los procesos emprendidos en Luxemburgo, Cardiff y Colonia, la Cumbre de Lisboa opta por no crear un nuevo pilar o eje, sino por adaptar y reforzar la estrategia coordinada de empleo, buscando el aprovechamiento de la sinergia del crecimiento económico y la cohesión social con vistas a la consecución de los siguientes objetivos:

- Adecuación de las políticas macroeconómicas y consecución del pleno empleo en el año 2010, un objetivo que se traduce en una tasa media de actividad del 70% de la población en edad de trabajar, y una tasa de desempleo exclusivamente friccional en torno al 3-4%.
- Consolidación de un mercado económico europeo más competitivo que el de los Estados Unidos, donde se dé cobertura al desarrollo del capital humano y de la nueva economía de la innovación y el conocimiento.
- Modernización de los sistemas de protección social y promoción de mecanismos dinámicos de creación de empleo.

Asimismo, cabe señalar la importancia otorgada en la Cumbre de Lisboa a la interacción entre las políticas social, económica y de empleo, y en la movilización de todos los actores implicados, a la vez que se establecía un método abierto y reforzado de coordinación descrito como un “planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiaridad, en el cual

la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente mediante distintas formas de colaboración”.

En este mismo año, el *Consejo Europeo de Niza* (diciembre de 2000), introdujo el aspecto de la calidad como hilo conductor de la Agenda de política social y, en particular, la calidad del empleo como un objetivo importante de la Estrategia Europea de Empleo.

Posteriormente, en el *Consejo Europeo de Estocolmo* (marzo de 2001), se deciden completar los objetivos de Lisboa para 2010 con objetivos intermedios por alcanzar en el año 2005 en cuanto a la tasa de empleo, y con el nuevo objetivo para el año 2010 de incrementar la tasa de empleo de las personas de más edad. En consonancia con ello, en la propuesta de directrices de empleo para el año 2002 se establece que los Estados miembros deberán orientar sus esfuerzos a la consecución de los siguientes objetivos europeos generales:

- Haber alcanzado en enero de 2005 una tasa de empleo global del 67%, y una tasa de empleo femenina del 57%.
- Haber alcanzado en 2010 una tasa de empleo global del 70% y una tasa de empleo femenina superior al 60%.
- Haber alcanzado en 2010 una tasa de empleo del 50% para las personas de más edad (entre 55 y 64 años).

Finalmente, en el *Consejo Europeo de Barcelona* (marzo de 2002) se reafirmaron los objetivos marcados en la Cumbre de Lisboa, asumiéndose además el compromiso de realizar una primera evaluación de los resultados en el año 2006, para supervisar los objetivos intermedios establecidos en Estocolmo. Asimismo, entre las diversas cuestiones recogidas en las Conclusiones de la Presidencia, cabe destacar la propuesta de que en la negociación colectiva, y dentro del respeto a la autonomía de los agentes sociales, se tenga en cuenta la relación existente entre la evolución de las remuneraciones y las condiciones del mercado laboral, permitiendo así una evolución salarial según criterios de productividad y de cualificación profesional.

En este marco general, la dimensión territorial del empleo se ha abordado de forma específica a través de la directriz nº 11, que incide sobre la intervención pública en el ámbito regional y local, así como sobre el papel de la sociedad civil (cuadro 2.1)<sup>15</sup>

**Cuadro 2.1. Estrategia Europea de Empleo: acción regional y local por el empleo. (Directriz 11).**

Los Estados miembro deberán:

- Integrar donde sea apropiado, en la política general de empleo, la dimensión regional.
- Alentar a las autoridades regionales y locales a establecer estrategias para creación de empleo a nivel local, y promover partenariados para este fin con todos los actores implicados, incluidos los representantes de la sociedad civil.
- Promover el desarrollo competitivo de la economía social, así como de su capacidad para crear empleos, especialmente a través de la provisión de bienes y servicios no satisfechos por el mercado.
- Reforzar el papel de los servicios públicos de empleo para detectar oportunidades de empleo en el ámbito local.

Fuente: Comisión Europea.

Finalmente, en relación a la dimensión local de la EEE, merece señalar que una reciente evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo ha apuntado las siguientes carencias sobre el diseño y ejecución

<sup>15</sup> Esta directriz se recoge, por ejemplo, dentro del Plan Nacional de Empleo de España (cf cuadro 2.2).

de las acciones promovidas por la Comisión Europea en materia de empleo local (Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, 2002):

(a) No existe una definición clara de las acciones de empleo local ni en el ámbito comunitario, ni en las políticas desarrolladas por los Estados miembro.

(b) El desarrollo de la política comunitaria en materia de apoyo al empleo local a través de las medidas preparatorias e innovadoras ha sido poco sistemático, careciendo de estructura y coherencia.

(c) Se constata carencias de información necesaria para el seguimiento y la evaluación de las medidas de empleo local en una doble dimensión: en relación a los fondos estructurales, se observa falta de información sobre la forma en que los programas operativos aprobados por la Comisión en el período 2000-2006; y respecto de la Estrategia Europea de Empleo, se constata que los Estados miembro proporcionan información insuficiente sobre esta materia en las evaluaciones de los Planes Nacionales de Empleo.

### 2.1.2. Plan Nacional de Acción para el Empleo.

Las políticas de fomento del empleo de la Administración Central en España se concretan actualmente a través de la elaboración anual del Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE) que, siguiendo el esquema establecido en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, se estructura sobre los siguientes pilares:

- **Pilar I:** *Mejorar la capacidad de inserción profesional.* Se trata de combatir el desempleo juvenil y prevenir el paro de larga duración, incidiendo especialmente en las “medidas activas” de formación y orientación profesional y de empleo, frente a las denominadas “políticas pasivas”, es decir: los subsidios por desempleo. Es en este bloque de directrices en el único donde se cuantifican los objetivos de actuación, estableciéndose que los Gobiernos deberán ofrecer formación, orientación o empleo a todos los jóvenes desempleados antes de que cumplan los seis meses como demandantes de empleo, así como a todos los adultos antes de cumplir doce meses en paro, sin olvidar a los parados de larga duración.
- **Pilar II:** *Desarrollar el espíritu de empresa.* Se incluyen las directrices dirigidas a facilitar la creación y gestión de empresas, incluidas las medidas de reducción de la carga fiscal y del coste laboral para favorecer el empleo. Asimismo, se plantea fomentar el trabajo por cuenta propia y la economía social, concediendo particular importancia a los mercados locales de empleo y a los nuevos yacimientos de empleo.
- **Pilar III:** *Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas,* planteando a los interlocutores sociales negociar acuerdos sobre organización del trabajo, incluida la reducción del tiempo de trabajo.
- **Pilar IV:** *Reforzar la política de igualdad de oportunidades,* estableciendo medidas para combatir la discriminación laboral de las mujeres, facilitar su reincorporación al trabajo, conciliar la vida laboral y familiar de ambos sexos, y favorecer la inserción laboral de las personas minusválidas.

En el cuadro 2.2. se recogen, a modo ilustrativo, las directrices incluidas en el PNAE correspondientes al año 2002 y entre las que, siguiendo las orientaciones establecidas en la Cumbre

de Lisboa, se ha incidido en aspectos relacionados con la adaptación y preparación de los trabajadores para la “sociedad de la información”.

**CUADRO 2.2. DIRECTRICES DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO DE ESPAÑA: 2002**

DIR.	PILARES
<b>I: MEJORAR LA CAPACIDAD DE INSERCIÓN PROFESIONAL (EMPLEABILIDAD)</b>	
1	Combatir el desempleo juvenil y el paro de larga duración
2	Un planteamiento más favorable al empleo: sistemas de protección social, regímenes fiscales y sistemas formac.
3	Desarrollar una política para prolongar la vida activa
4	Desarrollar las competencias para el nuevo mercado de trabajo en el contexto del aprendizaje permanente
5	Alfabetización informática
6	Políticas activas para adaptarse a la demanda de puestos de trabajo y luchar contra los nuevos desfases
7	Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo
<b>II: DESARROLLAR EL ESPÍRITU DE EMPRESA Y LA CREACIÓN DE EMPLEO</b>	
8	Facilitar la creación y gestión de empresas
9	Favorecer el acceso a la actividad empresarial
10	Nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y los servicios
11	Acción local y regional a favor del empleo
12	Reformas fiscales a favor del empleo y la formación
<b>III: FOMENTAR LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y DE LAS EMPRESAS</b>	
13	Modernizar la organización del trabajo
14	Modernizar la organización del trabajo: obstáculos, nuevos tipos de contratos, salud y seguridad
15	Apoyar la adaptabilidad en las empresas como un componente del aprendizaje permanente
<b>IV: REFORZAR LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>	
16	Planteamiento favorable a la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
17	Combatir la discriminación entre hombres y mujeres
18	Conciliar el trabajo con la vida familiar

Fuente: Elaboración propia a partir de PNAE-2001.

Cabe señalar que la concreción de las directrices en medidas concretas, se realiza en función de las recomendaciones realizadas anualmente por la Comisión Europea a cada Estado miembro, y que en el caso español se han articulado para el año 2002 en torno a cinco puntos:

- Completar la modernización de los servicios públicos de empleo, a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo, especialmente por lo que respecta a los desempleados adultos, para cubrir a todos los posibles beneficiarios. Dichos esfuerzos deben incluir la puesta a punto del sistema de seguimiento estadístico.
- Tomar medidas eficaces y globales para incrementar la tasa global de empleo y para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de empleo y desempleo. En el marco de un planteamiento de integración de la igualdad entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas, debería fijarse y cumplirse objetivos en materia de oferta de servicio de cuidado de niños y otras personas dependientes.
- Completar adecuadamente las recientes reformas en materia de formación profesional, para que incluyan una estrategia global y coherente sobre el aprendizaje permanente, con el establecimiento de objetivos verificables, para aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en la educación y la formación, mejorar los bajos niveles de educación y potenciar la educación no formal.
- Seguir modernizando el mercado de trabajo y la organización del trabajo, con la participación activa de los interlocutores sociales, para reducir el alto porcentaje de contratos de duración determinada e incrementar el recurso a los contratos de tiempo parcial.
- Reducir las disparidades regionales en materia de empleo y desempleo, facilitando las condiciones que permitan crear empleo en las regiones con peores tasas y eliminando los obstáculos a la movilidad laboral.

En términos generales, entre los principales aspectos positivos del PNAE, merece señalar la incardinación de las políticas de empleo en el marco de la Estrategia común europea, con todo lo que ello conlleva en aspectos como diseño y ejecución de acciones, así como evaluación de las mismas. Asimismo, ha permitido constituir un referente para la ordenación de las políticas de empleo en el conjunto del Estado, particularmente para las Comunidades Autónomas.

En cuanto a sus deficiencias, cabe señalar en primer lugar la escasa participación que han tenido los agentes sociales en el diseño anual de los contenidos del Plan desde su puesta en marcha en 1998; asimismo, el hecho de que los sucesivos PNAE hayan carecido hasta ahora de objetivos estratégicos concretos, cuantificables y evaluables, así como la escasa relación e integración de las diferentes medidas entre sí; finalmente, los PNAE han adolecido de la aplicación de una estrategia de evaluación intermedia cuantitativa y cualitativa. Todo ello ha motivado que, hasta la fecha, los sindicatos hayan rechazado sistemáticamente los PNAE elaborados por el gobierno.

### **2.1.3. Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas.**

A lo largo de la pasada década, se ha producido un intenso proceso de concertación social en el ámbito regional en España. Diversas razones parecen explicar este fenómeno: En un primer momento, su impulso en situaciones en las que no se alcanzaban acuerdos en el ámbito estatal,

jugando—en cierta medida— un papel subsidiario de aquel; al amortiguar la conflictividad que implicaba su inexistencia.

En segundo lugar, la creciente transferencia de competencias en materias sociales y de empleo, que caracterizan la construcción del "Estado de las Autonomías" definido por la Constitución Española, ha dado carta de naturaleza propia y continuidad a los acuerdos territoriales, hasta el punto de que hoy constituyen un ámbito de especial interés en el desarrollo del diálogo social.

Mención especial merece, al respecto, el proceso de transferencias a varias Comunidades Autónomas —a partir de 1996— del Servicio Público del Empleo en lo que se refiere a las políticas activas (formación, orientación y colocación). Proceso que, sumado a la ruptura del monopolio del INEM en la actividad de intermediación en 1994 —dando lugar a la aparición de nuevos actores públicos y privados en dicha actividad— dibuja un panorama especialmente complejo en la gestión territorial de las políticas activas de empleo. En este sentido, conviene recordar que los Servicios Públicos de Empleo desempeñan un papel clave en la estrategia de fomento del empleo, como se ha enfatizado recientemente desde la propia Comisión Europea.

El proceso de concertación social en el ámbito territorial se ha desarrollado, con especial intensidad, en la segunda mitad de los 90, manifestándose con la rúbrica de diversos Pactos de Empleo en las diferentes Comunidades. Se asiste, así, a una multiplicación de los Pactos sociales, en los que —junto a la distinción entre ámbitos territoriales diferentes— se suma una cierta dispersión en los contenidos. En este marco, el análisis de Pactos regionales de empleo vigentes en 1998, permite destacar tres aspectos (Aragón, Rocha y Torrents, 2000):

En primer lugar, el alto grado de concertación social alcanzado en las diferentes Comunidades Autónomas, que pone de relieve el papel de los agentes sociales como actores centrales —en tanto que corresponsables— de la elaboración de las políticas de empleo.

En segundo lugar, es de destacar el hecho de que —en la mayor parte de las Comunidades Autónomas— los Pactos de Empleo integren las medidas específicas de fomento del empleo con otras relativas a política industrial, política territorial, etc. Un hecho que merece valorarse positivamente, en tanto que se considera que las políticas de empleo deben concebirse, y aplicarse, en interrelación y coordinación con el resto de políticas económicas y sociales. No obstante, analizando en detalle los Pactos, se constatan diferentes grados de complejidad en el contenido de los mismos, de forma que coexisten Acuerdos con un alto grado de desarrollo —en los que se especifican medidas de diferente tipo— con otros de carácter muy genérico y básico.

Finalmente, analizando el tipo de medidas de fomento del empleo incluidas en los Pactos, se observa un alto grado de homogeneidad en cuanto a los objetivos entre las diferentes Comunidades Autónomas, que se manifiesta en el hecho de que una serie de medidas son incluidas en prácticamente todos los Pactos: el fomento del empleo estable, bien a través de la creación de nuevos contratos o de la conversión de contratos temporales en indefinidos; la promoción del autoempleo; la potenciación de la formación profesional, en sus diferentes subsistemas, aunque con particular incidencia en la ocupacional; la articulación y reforzamiento de los sistemas públicos de asesoramiento, orientación e intermediación laboral; medidas de apoyo a las empresas; y la promoción de la igualdad de oportunidades, a través de la priorización de determinados colectivos con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo en el diseño de las políticas de empleo, fundamentalmente mujeres y minusválidos

Entre los factores que han propiciado esta convergencia –no sólo entre las Comunidades Autónomas entre sí, sino respecto del Plan de Empleo del Reino de España– merece resaltar el impulso externo derivado de la Cumbre Extraordinaria sobre el Empleo de Luxemburgo y los Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad en el Empleo (1997). Dos referentes de indudable importancia, asumidos explícitamente por los diferentes actores –Gobiernos y agentes sociales– y que han sido incorporados, en mayor o menor medida, en la práctica totalidad de los Pactos de Empleo regionales.

En síntesis, puede afirmarse que –en la segunda mitad de los 90– la concertación social se ha ido consolidando territorialmente en España, con las peculiaridades propias en cada región; lo cual no es óbice, por otra parte, para resaltar las sombras de este proceso, que se revelan fundamentalmente cuando del diseño y elaboración de las políticas –el dicho– se pasa a la ejecución de las mismas –el hecho– lo que suele suscitar las principales críticas de los agentes sociales.

## **2.2. La dimensión local del empleo.**

Las acciones a favor de empleo desarrolladas en la última década en los Estados miembro de la UE se han centrado, especialmente, en los esfuerzos realizados a escala nacional y, en menor medida, regional. Sin embargo, en las orientaciones de las políticas de empleo para los próximos años, se ha comenzado a enfatizar de forma particular la importancia de la dimensión local. En este sentido, “la acción local a favor del empleo no es ciertamente la única forma de abordar el problema del desempleo, pero es cada vez más reconocida como una condición necesaria para una estrategia eficaz” (Danau; Koutsivitou; Tortopidis; y Winterton, 2000).

En efecto, aunque el desarrollo local del empleo se ha considerado durante mucho tiempo como algo marginal en comparación con las estrategias macroeconómicas y estructurales, la creciente presión del paro ha propiciado la diversificación de proyectos experimentales de creación de empleo, constatándose el considerable potencial de acción en el ámbito local. Esta constatación, ha llevado a la mayoría de los Estados a impulsar procesos de descentralización administrativa e institucional en sus políticas de empleo, aproximando así los mecanismos de decisión a los entes locales y sus necesidades.

En paralelo, conviene destacar el papel central que están desempeñando las instituciones comunitarias –particularmente, la Comisión Europea– en el desarrollo del debate sobre la dimensión local del empleo. Así, en el año 2000 la Comisión presenta su comunicación sobre “*Actuación local a favor del empleo*” que, entre otros aspectos, aborda el análisis de los diferentes actores –públicos y privados– implicados en el desarrollo de actuaciones a favor del empleo en el ámbito local, llegando a la conclusión de que “el amplio abanico de autoridades y organismos a los que se ha hecho mención (gobiernos nacionales, regionales y locales; empresas; organizaciones del tercer sector o de la economía social; interlocutores sociales, e instituciones públicas descentralizadas como los servicios de empleo) demuestra a la vez que es necesario coordinar estas actividades, y que es necesario aplicar enfoques integrados en cada país, región y localidad” (Comisión Europea, 2000.a).

Posteriormente, la Comisión inicia un proceso de consulta sobre el contenido del informe, entre múltiples instituciones y actores locales –públicos y privados– cuyo resultado se plasma en una segunda comunicación sobre el tema, en la que se incide en el reconocimiento de la importancia de la dimensión local de las políticas de empleo por parte de los distintos actores consultados. En este sentido, “son varias las razones de que se haya producido este reconocimiento general: la mayoría

de las veces la política de empleo son de elaboración centralizada pero de aplicación local; los actores locales, desde las pequeñas y medianas empresas hasta los ayuntamientos, pueden contribuir de forma significativa al desarrollo de la cohesión, la innovación y el empresariado regionales, y a introducir nuevas formas de creación de empleo; por último, la promoción de la inclusión social, de la igualdad de oportunidades y de la igualdad de hombres y mujeres requiere el apoyo social y la participación democrática a escala local” (Comisión Europea, 2001).

No obstante, la existencia de una dimensión local de las políticas de empleo todavía dista mucho de ser una realidad plenamente consolidada. En efecto, según se recoge en la comunicación, “el desarrollo de una dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) requiere la existencia de voluntad política a escalas comunitaria, regional y local, así como concienciación, experimentación e intercambio de buenas prácticas. Con frecuencia, lo único que pueden hacer las autoridades y los actores locales es aplicar medidas que se han decidido en las esferas nacional o regional. En los niveles regional y local no se conocen suficientemente la EEE, los planes nacionales de acción y los PNA a favor de la inclusión social. En cambio, los proyectos financiados a cargo de las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras tienen mayor viabilidad local, aspecto éste que debe tenerse más en cuenta en el futuro” (op. cit.).

En este contexto, la Comisión propone como objetivo de las estrategias locales de empleo, el desarrollo del empleo en un territorio determinado mediante un conjunto integrado de medidas y un plan de acción, sustentado en los siguientes puntos: delimitación de un ámbito local; establecimiento de un diagnóstico local de puntos fuertes y débiles; identificación de los actores potenciales y el desarrollo de mecanismos para coordinar sus aportaciones; el análisis de las oportunidades y de los peligros en relación con el empleo en el territorio en cuestión; y la participación de las autoridades nacionales y regionales, a partir del correspondiente Plan Nacional de Acción a favor del empleo.

Asimismo, con el objeto de incrementar las posibilidades de éxito, se señala la necesidad de que las estrategias locales de empleo deberían ser: coherentes con los objetivos y las prioridades de los Planes Nacionales de Empleo y las distintas acciones desarrolladas en el ámbito regional; diseñarse de común acuerdo entre los actores locales y los diferentes niveles de autoridades competentes, sobre la base de un diagnóstico compartido de los problemas y de los aspectos positivos de los que se parte; y traducirse en un plan de acción. En este sentido, se enfatiza particularmente que “aunque las autoridades y los actores locales deben basarse en las directrices para el empleo y en los PNAE a la hora de diseñar sus estrategias, el proceso debería de ser de doble dirección: los actores regionales, nacionales y comunitarios deberían a su vez informar a los actores locales y hacerles participar en el proceso de los PNAE” (op. cit.)

En consonancia con esto, por parte de los agentes sociales se ha señalado igualmente la conveniencia de impulsar Pactos Locales de Empleo que permitan articular la participación de los distintos actores presentes en el ámbito local. En efecto, “el desarrollo de los Pactos en el ámbito local es un elemento de vital importancia a la hora de implementar las directrices europeas, desarrollar los Planes Nacionales de Empleo y articular el conjunto de actuaciones a favor del empleo. Los Planes locales garantizan la coherencia a nivel local y maximizan la incidencia de los planes nacionales” (Consejo Económico y Social, 2001).

Por otra parte, merece señalar que los estrechos lazos entre desarrollo y empleo, es decir, entre creación de nuevas empresas y empleo, constituyen un elemento indispensable para cualquier estrategia que pretenda aumentar las oportunidades de trabajo en las regiones y áreas territoriales atrasadas. En este sentido, en estas zonas “la política de trabajo no puede ser activa si no se da un

proceso de desarrollo económico y de creación de nueva riqueza, es más, está destinada a degenerar y a convertirse en una política pasiva y asistencial, incluso cuando se propone como una política activa. De aquí se deduce la primera indicación: la política laboral deberá concebirse y ponerse en práctica cada vez más como un apoyo a los procesos de desarrollo local. Las actuaciones a favor del desarrollo y las actuaciones de política laboral deberán coordinarse e integrarse ya desde la fase de elaboración (y no a posteriori) y formar parte de un solo diseño de programación” (Deidda y Bottazzi, 1999).

En este marco, merece señalar que en España la cuestión de la dimensión local del empleo se inscribe necesariamente en el contexto de un debate político que ha cobrado creciente importancia en los últimos años, centrado en torno a la denominada “segunda descentralización”, es decir: el proceso de transferencia de competencias del ámbito autonómico al local.

En este sentido, en relación a la cuestión específica del empleo, desde las posturas más favorables a potenciar una mayor descentralización, se considera que las Corporaciones Locales –en función de su proximidad y conocimiento de las características de los mercados de trabajo– constituyen el ámbito más eficaz para la gestión y ejecución de las políticas de empleo.

Resulta particularmente ilustrativa al respecto la posición de la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP), que considera que la intervención de las tres administraciones territoriales en materia de empleo ha generado una disfunción de actuaciones y competencias, que con frecuencia conlleva una oferta –por cada una de ellas– de recursos e instrumentos iguales en un mismo territorio, como consecuencia de la inexistencia de una coordinación real entre las mismas. Desde esta perspectiva, la FEMP plantea la siguiente propuesta de transferencia competencial a favor de dichas Entidades<sup>16</sup>:

**(a) Planificación, diseño de especialidades y gestión de la formación ocupacional.** Se propone que, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tiene el Estado, deben ser las Corporaciones Locales las que estén facultadas para realizar su propia planificación, el diseño final de las especialidades, contemplando su realidad y la gestión de las acciones formativas en el ámbito local. Se parte de que, dado que no siempre la flexibilidad y movilidad del mercado laboral viene definida por las diferentes políticas de formación, deben tenerse en cuenta los colectivos que precisan de esta formación, sus limitaciones y sus posibilidades de integrarse en según qué tipo de especialidades. En la medida en que es a nivel local donde se conocen mejor esas necesidades, se considera imprescindible que sean tenidas en cuenta las Corporaciones Locales, y se les permita el diseño de políticas de formación ocupacional, que de esta forma serán mucho más ajustadas a las características de la población a la que van dirigidas.

En términos más concretos: frente a la situación actual, en la que el INEM/CC.AA. determina la oferta formativa a través de su programación, a la que deben acogerse los ayuntamientos, se plantea que el contenido de esa oferta se planifique de forma más descentralizada, a través de mesas locales donde participen las Corporaciones Locales y los agentes económicos y sociales. En este sentido, se considera que los ayuntamientos tienen capacidad suficiente para ajustar los contenidos de los módulos formativos a las necesidades del mercado trabajo local.

**(b) Gestión de los programas de empleo cuyo objetivo sea la adquisición de experiencia laboral para favorecer la ocupabilidad** (Escuelas-Taller, Casas de Oficio). Se plantea que, sin perjuicio de las competencias del INEM en cuanto a la promoción de esas actividades, valoración de la

---

<sup>16</sup> Entrevista personal con responsable de empleo y formación de la FEMP.

idoneidad de los proyectos e inspección y control de la ejecución de los mismos, la gestión de esos programas debe ser atribuida como competencia propia a la Administración Local.

**(c) Gestión de programas para el autoempleo y asesoramiento técnico para la creación de empresas.** La gestión de estos programas –iniciativas locales de empleo y programas de formación del empleo autónomo– corresponde actualmente al INEM y algunas CC.AA. En este sentido, el marcado carácter localista y el tipo de acciones que con dichos programas se promueven (empresas de muy reducido tamaño que, principalmente, se ubican en el término municipal en que se ubican), aconseja a juicio de la FEMP que la gestión de los mismos sea competencia de las Corporaciones Locales, en la medida en que ello –además de potenciar las políticas de promoción económica y el desarrollo local– redundaría en beneficio de los propios destinatarios de los programas

**(d) Seguimiento y coordinación de los actuales centros colaboradores del INEM.** La existencia de acciones formativas subvencionadas con fondos públicos que puedan entrar en duplicidad con las programadas con las Corporaciones Locales, aconseja a juicio de la FEMP que las mismas puedan coordinar las acciones que coincidan en objetivos y programas, de manera que se optimicen los escasos recursos existentes.

**(f) Gestión de los observatorios ocupacionales de nivel local.** Se plantea transferir esta gestión a las Corporaciones Locales, sin perjuicio de que la misma se realice con la debida coordinación con el INEM, al cual le correspondería fijar las instrucciones para la recogida, selección y tratamiento de datos.

**(g) Iniciativas y programas con financiación europea que tengan como agente principal a las Corporaciones Locales.** Se plantea que las Corporaciones Locales deben asumir un papel más relevante en la coordinación y distribución de estos fondos, así como en la decisión de la necesidad y viabilidad de proyectos o programas cofinanciados por el Fondo Social Europeo, para lo que se precisa la descentralización de recursos, actualmente en manos de las CC.AA.

Finalmente, se plantea por parte de la FEMP que –en función de la diversidad característica del mundo local (en cuanto a tamaño de municipios, recursos, etc.)– la transferencia de competencias en materia de empleo sean asumidas de forma integral por los municipios a partir de un determinado tamaño (>50.000 habitantes).

Desde una perspectiva crítica, resulta pertinente plantear algunas objeciones a la propuesta de descentralización realizada por la FEMP, y que en buena medida están relacionadas con la tensión existente entre la reivindicación de máximas competencias por parte de las Corporaciones Locales, y la financiación con que cuentan para el desarrollo de las mismas.

En este sentido, conviene recordar que la realidad actual de la financiación local está sometida a un elevado grado de incertidumbre y –en muchos casos– de insuficiencia de recursos disponibles por las Corporaciones Locales. Un hecho que debería ser tenido en cuenta a la hora de plantear los términos del debate sobre la denominada “segunda descentralización”, ya que la posible expansión de las competencias locales en materias tales como educación, vivienda, políticas de inmigración o políticas activas de empleo, supondrán un incremento evidente en las necesidades de gasto a financiar.

Por otra parte, aunque el proceso de descentralización tiene aspectos positivos en cuanto permite adecuar la acción política a la diversidad territorial, también puede contribuir a potenciar algunos elementos negativos ya presentes en el contexto local, como la notable atomización existente, la

descoordinación entre las diferentes Administraciones, o incluso la competencia entre territorios por la captación de recursos escasos.

En este sentido, parece razonable plantear la necesidad de potenciar un modelo articulado de desarrollo, que permita ordenar, integrar y coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones en sus ámbitos territoriales respectivos (nacional, regional y local), y que permita en suma conjugar el proceso de descentralización con los principios de unidad de mercado y cohesión social y territorial<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> En el capítulo IV (consideraciones finales), se apuntan una serie de elementos para la configuración de una estrategia articulada de empleo.

### III. ESTUDIOS DE CASO.

#### 1. El análisis de caso: una primera aproximación.

Como se ha señalado en la introducción general, la presente investigación se centra en la intervención local a favor del empleo, abordando el objeto de análisis no tanto desde una perspectiva jurídico-administrativa, como en términos de búsqueda de comprensión de los parámetros que definen la acción local. Es decir: no se ha pretendido profundizar en el debate sobre el pacto local y la “segunda descentralización” (de lo autonómico a lo local), sino estudiar –en el contexto de dicho debate– las posibilidades de actuación a favor del empleo en el ámbito local: su contenido, ejecución, y articulación con las políticas diseñadas en las Administraciones de ámbito territorial superior (europea, nacional y autonómica).

Desde una perspectiva metodológica, se ha planteado abordar esta cuestión a través del análisis de caso. La razón de ello es que la investigación no ha pretendido buscar tanto la representatividad estadística, un elemento que obligaría a considerar un número notablemente elevado de municipios, como contrastar algunas realidades diferenciadas, que pudieran proporcionar elementos empíricos sobre la intervención a favor del empleo en el mundo local.

En este sentido, el análisis de caso se inscribe dentro de los métodos cualitativos de investigación, que en general se caracterizan –en contraposición a los métodos cuantitativos– porque a través de ellos “se pretende conocer en profundidad, el origen, características y evolución de los fenómenos estudiados atendiendo antes que a la medición de los hechos, a la comprensión de la dimensión intencional de la acción social, individual o colectiva, en el contexto de los condicionamientos derivados de la percepción de la situación y de las estrategias de otros actores” (Rigby y Serrano, 1997).

En este contexto, se han seleccionado tres casos: un municipio de la Comunidad de Madrid (Coslada), región caracterizada por fuerte predominio de servicios, aunque también con dinamismo industrial. Una capital de provincia, Gijón, ubicada en una Comunidad caracterizada como región industrial en declive; y, finalmente, una ciudad ubicada en una zona con fuerte componente rural (Salamanca).

La elección de los casos no se ha realizado únicamente por las características socioeconómicas diversas que presentan los municipios; asimismo, porque en los mismos se han desarrollado unos modelos de intervención que, si bien presentan algunas similitudes –por ejemplo, en el tipo de programas– también apuntan rasgos diferenciados, en aspectos como la estructura institucional, el grado de coordinación de los actores implicados, o los procesos de concertación social.

El análisis de cada uno de los casos se ha estructurado en torno a las siguientes líneas de trabajo:

- (a) Contextualización socioeconómica de los municipios seleccionados, en términos de tamaño, población, estructura productiva y mercado de trabajo.
- (b) Caracterización de la estructura institucional de promoción del desarrollo económico y empleo. Se trataría de delimitar los diferentes departamentos, órganos, unidades, y servicios implicados, así como la plantilla y el presupuesto de los mismos.
- (c) Estudio de las diferentes actuaciones a favor del empleo desarrolladas por el municipio, incidiendo en los siguientes aspectos:

- Método empleado para el diseño e implementación de las diferentes medidas. Se trataría de analizar si las actuaciones se han contemplado en un marco de negociación, concertación, promoción, reglamentación normativa, etc. Particularmente, se incidiría en el análisis de los Pactos Locales de Empleo (en aquellos casos donde se hubieran alcanzado acuerdos de este tipo).
- Tipo de medidas implementadas, tomando como referencia una ficha-matriz previamente diseñada, que permite la sistematización de los contenidos de las políticas y acciones a favor del empleo ( cuadro1.1).

**Cuadro 1.1. Tipología de medidas de fomento del empleo**

<b>I. FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN</b>	
<b>Medida</b>	<b>Tipo Intervención</b>
• Contratación indefinida inicial a jornada completa.	• Subvención directa • Otros
• Contratación indefinida inicial a tiempo parcial.	• Subvención directa • Otros
• Conversión contrato temporal en indefinido.	• Subvención directa • Otros
• Contrato temporal.	• Subvención directa • Otros
• Contrato formación/prácticas	• Subvención directa • Otros
• Contrato sustitución	• Subvención directa • Otros
• Contrato relevo	• Subvención directa • Otros
• Contratación vinculada a reducción jornada de trabajo	• Subvención directa • Otros
• Contratación vinculada a reducción horas extraordinarias	• Subvención directa • Otros
<b>II. AUTOEMPLEO/EMPRESAS</b>	
<b>Medida</b>	<b>Tipo intervención</b>
• Promoción del autoempleo	• Renta de subsistencia • Asesoramiento/asistencia técnica • Formación • Subvención para contratación del "primer trabajador"
• Promoción de yacimientos de empleo	• Prospección y detección de necesidades • Promoción de proyectos empresariales • Subvención a la contratación • Otros
• Promoción de la Economía social (Cooperativas y Sociedades Laborales)	• Renta de subsistencia • Asesoramiento/asistencia técnica • Formación • Subvención para contratación
• Otras medidas de apoyo a las empresas	
<b>III. FORMACIÓN E INTERMEDIACIÓN</b>	
<b>Medida</b>	<b>Tipo intervención</b>
• Orientación e Intermediación	• Agencias Públicas de Colocación y/o Servicios Públicos de Empleo • Asesoramiento, orientación e intermediación • Otros

Fuente: Elaboración propia.

- Colectivos destinatarios de las medidas, considerando tanto las actuaciones específicas como las de tipo horizontal.

- Fuentes de financiación.
- Agentes que implementan las medidas.
- Sistemas de evaluación.

Las técnicas de análisis tienen un carácter mixto, recurriendo a instrumentos cuantitativos –para la contextualización de los municipios seleccionados (en términos de tamaño, población, empleo, etc.) y de los programas analizados– como cualitativos, recurriendo a fuentes documentales y a la utilización de técnicas específicas (entrevistas en profundidad) para la obtención de información sobre las opiniones y valoraciones de los principales protagonistas de las acciones locales a favor del empleo.

En cuanto a las fuentes de información, para los datos demográficos se ha utilizado el Censo de Población elaborado por el INE para el año 2001, mientras que para los de estructura productiva se ha acudido a la Contabilidad Regional o a otras fuentes documentales (estudios, informes, etc.). Para el análisis del mercado de trabajo, se ha utilizado como referencia la Encuesta de Población Activa (EPA), y los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Empleo (INEM). Por otra parte, los datos sobre las acciones desarrolladas en cada municipio se han tomado de las memorias publicadas, completándose con las entrevistas realizadas.

Finalmente, cabe señalar que la exposición de cada caso se ha estructurado en torno a cuatro grandes apartados: estructura socioeconómica del municipio, a partir del análisis de las variables socioeconómicas y laborales básicas; estructura institucional; análisis de los programas a favor del empleo; y valoración de la acción local.

## 2. Políticas de fomento del empleo en Coslada.

Coslada es un municipio de la Comunidad de Madrid, con una población situada en torno a los 80.000 habitantes, que se sitúa en el denominado Corredor de Henares, una agrupación que integra 20 municipios y abarca una población aproximada de 400.000 habitantes. La razón de su elección como objeto de análisis, consiste en la amplia y diversa gama de medidas a favor del empleo que desarrolla el ayuntamiento, y que se articulan en el marco de una estrategia integrada y coordinada a través de un servicio único.

En este sentido, a partir de una contextualización general de las principales características socioeconómicas del municipio, se procede a una descripción de las principales acciones desarrolladas en el período 2000-2001, para finalizar con una valoración de la estrategia seguida por la intervención local.

### 2.1. Estructura socioeconómica.

El objeto de este capítulo es realizar una aproximación general a las principales características de la estructura socioeconómica de Coslada, a modo de contextualización del análisis de las acciones a favor del empleo desarrolladas en el municipio. Con este fin, se consideran tres apartados: superficie y población; estructura productiva y mercado de trabajo.

#### 2.1.1. Superficie y población.

Coslada es un municipio situado en la zona este de la Comunidad de Madrid, y que tiene una superficie de 11,7 kilómetros cuadrados.

La población de Coslada—según el último censo realizado en el año 2001— es de 77.884 habitantes; en términos relativos, Coslada se sitúa entre los once mayores municipios de la Comunidad de Madrid<sup>18</sup>, concentrando el 1,4% del total de la población de la región (tabla 2.1). La densidad de población del municipio es de las mayores de toda la Comunidad, ascendiendo a 6.657 habitantes por Km cuadrado.

**Tabla 2.1. Población de los municipios de la Comunidad de Madrid. Año 2001**

Municipio	Total	%
Madrid	2.938.723	54,2
Móstoles	196.524	3,6
Fuenlabrada	182.705	3,4
Alcalá de Henares	176.434	3,3
Leganés	173.584	3,2
Alcorcón	153.100	2,8
Getafe	151.479	2,8
Torrejón de Ardoz	97.887	1,8
Alcobendas	92.090	1,7
Parla	79.213	1,5
Coslada	77.884	1,4
Resto de municipios	1.103.761	20,4
Total	5.423.384	100,0

Fuente: INE (Censo de 2001).

<sup>18</sup> La Comunidad de Madrid, de carácter uniprovincial, está integrada —según los datos del último Censo de 2001— por 183 municipios.

La tabla 2.2 recoge la distribución de la población residente en Coslada, clasificada por sexo y grupos de edad, y en la que destacan los tramo situado entre 20 y 29 años, que concentran el 21% del total de la población<sup>19</sup>. En este sentido, Coslada se encuadra dentro del grupo de municipios madrileños con un perfil de población joven, con alta implantación familiar –fuerte proporción de matrimonios con hijos en el hogar– y condición socioeconómica media.

Finalmente, merece resaltar que el porcentaje de población extranjera en Coslada no es muy elevado en comparación con la media regional. No obstante, se registra una tendencia clara hacia el incremento en el número de personas procedentes de la Europa no comunitaria (Red Local para la promoción económica, el empleo y el desarrollo de Madrid, 2001).

**Tabla 2.2. Residentes en Coslada, por grupos de sexo y edad.**  
**Año: 2002.**

EDAD	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
> 95	19	0,05	43	0,11	62	0,08
90-94	41	0,10	141	0,35	182	0,22
70-74	719	1,77	833	2,06	1552	1,91
65-69	922	2,27	1040	2,57	1962	2,42
60-64	1291	3,18	1097	2,71	2388	2,95
55-59	2461	6,05	2037	5,04	4498	5,55
50-54	3439	8,46	3292	8,15	6731	8,3
45-49	3594	8,84	3796	9,39	7390	9,12
40-44	3595	8,84	3812	9,43	7407	9,14
35-39	2952	7,26	3224	7,98	6176	7,62
30-34	3022	7,43	2915	7,21	5937	7,32
25-29	4304	10,59	4007	9,92	8311	10,25
20-24	4381	10,78	4093	10,13	8474	10,45
15-19	3286	8,08	3159	7,82	6445	7,95
10-14	2572	6,33	2504	6,20	5076	6,26
5-0	1959	4,82	1837	4,55	3796	4,68
0-4	1300	3,20	1224	3,03	2524	3,11
<b>TOTALES</b>	<b>40648</b>	<b>100,0</b>	<b>40413</b>	<b>100,0</b>	<b>81061</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ayuntamiento de Coslada (Padrón municipal, enero de 2002).

### 2.1.2. Estructura productiva.

Coslada tiene una estructura productiva similar a la del conjunto de la Comunidad de Madrid, región que en términos generales se caracteriza por: un claro predominio del sector servicios, que supone en torno al 72% del Valor Añadido Bruto regional (VAB), según datos de la Contabilidad Regional para el año 2000; un peso relativo de la industria –incluida construcción– que representa en torno al 28% del VAB regional; y la escasa presencia del sector primario, que apenas representa el 0,7% de la producción en la Comunidad (tabla 2.3)

<sup>19</sup> La elaboración de la pirámide de edad se ha realizado a partir del padrón municipal de enero de 2002, y presenta diferencias con el dato de población total de Coslada recogido en el Censo.

**Tabla 2.3. Valor Añadido Bruto en la Comunidad de Madrid, por sectores. Año 2000.**

Sectores	VAB (%)
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	0,2
Industria (incluida la energía)	18,9
Construcción	9,3
Servicios	71,6
Total	100

Fuente: Contabilidad Regional de Madrid

Junto a la práctica inexistencia del sector primario, en el sector industrial –aunque existe una cierta diversidad– se constata una clara especialización del municipio en la actividad de *logística del transporte*. Finalmente, en el sector servicios predomina el fundamentalmente el *pequeño comercio*.

Otro aspecto relevante lo constituye la caracterización de las empresas del municipio, aunque este tipo de análisis presenta restricciones metodológicas dada la limitación de fuentes estadísticas desagregadas para el ámbito local. En este sentido, el ayuntamiento de Coslada ha elaborado un catálogo de empresas que, si bien no constituye un censo –en la medida en que el registro del mismo es voluntario– si permite apuntar algunos indicios de la estructura empresarial del municipio (Ayuntamiento de Coslada, 2000).

La mitad de las 509 empresas recogidas en el catálogo desarrollan las siguientes actividades, por orden de mayor a menor presencia: transportes; automóviles; fabricación, distribución y alquiler de suministros industriales; asesorías y consultorías; construcción; sector médico, veterinario, farmacéutico y ortopedias. Por otra parte, predominan las empresas de menos de 20 trabajadores, cuya forma jurídica mayoritariamente es la de Sociedad Limitada o Sociedad Anónima, y con un destino de mercado preferente de ámbito nacional y municipal (tabla 2.4).

Merece resaltar especialmente el elevado número de empresas que tiene un destino de mercado local –el propio municipio o la comarca– un hecho que podría explicarse en buena medida por el dinamismo que tiene en la zona la industria de logística de transporte, que demanda diferentes suministros de servicios.

**Tabla 2.4. Principales características de las empresas de Coslada (año 2000)**

<i>Tamaño de empresa</i>		
Nº trabajadores	Nº empresas	%
<5	187	36,7
5-19	200	39,3
20-49	57	11,2
50-99	25	4,9
100-499	28	5,5
500 y más	12	2,4
<b>Total</b>	<b>509</b>	<b>100,0</b>
<i>Forma jurídica</i>		
Tipo	Nº empresas	%
Sociedad Limitada	265	52,1
Sociedad Anónima	189	37,1
Comunidad de Bienes	17	3,3
Soc. Anónima Laboral	5	1,0
Soc. Cooperativa	3	0,6
Otras	30	5,9
<b>Total</b>	<b>509</b>	<b>100,0</b>
<i>Destino de mercado preferente</i>		
Destino	Nº empresas	%
Coslada y comarca	132	25,9
Otros municipios de la CM	74	14,5
Madrid capital	45	8,8
Otras provincias	137	26,9
Otros países	121	23,8
<b>Total</b>	<b>509</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Catálogo de Empresas de Coslada.

### 2.1.3. Mercado de trabajo.

El análisis del mercado de trabajo en el ámbito local presenta algunas restricciones metodológicas, asociadas fundamentalmente a la desagregación de los datos disponibles en las estadísticas laborales, que no contempla normalmente el nivel municipal (es el caso, por ejemplo, de la Encuesta de Población Activa). No obstante, en la medida en que el mercado de trabajo de Coslada presenta características similares al regional, resulta pertinente utilizar como marco de referencia los indicadores básicos registrados para el conjunto de la Comunidad.

En este sentido, según los datos disponibles de la EPA para el año 2001, la tasa de empleo de la región en este año fue del 50,3%, superior a la media nacional, situándose Madrid en la segunda posición en el ranking de CC.AA., por detrás de Baleares. En cuanto a la tasa de paro de la Comunidad, fue del 10,1%, inferior a la media de España, siendo la quinta más baja, por detrás de Navarra, Baleares, La Rioja, y Cataluña (tabla 2.5)<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> No obstante, cabe recordar que estos datos pueden tener variaciones, en función de las modificaciones metodológicas introducidas por la EPA en el año 2002.

**Tabla 2.5. Tasas de empleo y paro, por CC.AA.  
Año 2001.**

CC.AA	Empleo	Paro
España	47,7	12,7
Andalucía	38,7	22,3
Aragón	46,7	7,9
Asturias	36,5	14,0
Baleares	52,1	6,6
Canarias	47,2	13,1
Cantabria	43,1	12,9
Castilla-La Mancha	41,3	12,5
Castilla y León	42,6	12,4
Cataluña	48,4	8,8
Comunidad Valenciana	48,1	10,8
Extremadura	38,2	22,6
Galicia	42,4	13,8
Madrid	50,3	10,1
Murcia	46,0	12,5
Navarra	49,4	6,2
País Vasco	46,1	11,1
Rioja	44,5	7,3

Fuente: EPA.

Por otra parte, si se considera la distribución sectorial de la ocupación, la Contabilidad Regional de Madrid refleja para el año 2000 una estructura similar a de la producción, es decir: en torno al 70% del empleo concentrado en el sector servicios, casi el 30% en la industria –incluida la construcción– y una presencia cuasi simbólica en la agricultura (tabla 2.6).

**Tabla 2.6. Empleo ocupado y asalariado en la CM, por sectores.  
Año 2000 (%).**

Sectores	Empleo ocup.	Empleo asal.
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	0,7	0,4
Industria (incluida la energía)	18,3	18,1
Construcción	9,9	9,7
Servicios	71,1	72,2
Total	100	100

Fuente: Contabilidad Regional de Madrid.

Como ya se ha señalado, el mercado laboral en Coslada presenta rasgos similares a los indicados para el conjunto de la región, aunque con algunas variaciones coyunturales (por ejemplo, se estima actualmente una tasa de paro ligeramente inferior, en torno al 10%).

En este contexto general, el análisis de los datos sobre demanda y oferta de empleo del INEM en los últimos años, permite profundizar en algunas características específicas del mercado laboral de este municipio, en relación al conjunto de la región.

Así, comenzando por la *demanda de empleo*, la evolución del paro registrado en los últimos cuatro años, permite constatar un significativo descenso del número de parados registrados en Coslada, con una tendencia superior a la del conjunto de la región, en un período de cierta expansión económica, un hecho que podría resultar indicativo del dinamismo de este municipio (tabla 2.7).

**TABLA 2.7. Evolución del paro registrado (1998-2001)**

Año	Coslada	C. Madrid
Nº Parados 31/3/1998	4.195	255.829
Nº Parados 31/3/1999	6.497	207.108
Nº Parados 31/3/2000	2.840	185.578
Nº Parados 31/3/2001	2.695	177.705
Variación 1998-2001 (%)	-35,76	-30,54

Fuente: INEM

Diferenciando el número de parados registrados por *sexo*, se observa un mayor porcentaje de mujeres desempleadas, así como una mayor tendencia al descenso del paro registrado masculino, si bien atenuada en el año 2001 (tabla 2.8).

**Tabla 2.8. Evolución del paro registrado en Coslada, según sexo. (1998-2001)**

Año	Hombres	Mujeres
Nº Parados 31/3/1998	1.523	2.672
Nº Parados 31/3/1999	2.237	4.260
Nº Parados 31/3/2000	907	1.933
Nº Parados 31/3/2001	904	1.791
Variación 1998-2001 (%)	-40,64	-32,97

Fuente: INEM

Considerando la variación relativa del paro registrado en el período por *tramos de edad*, se observa un descenso muy importante en el número de desempleados jóvenes, y significativamente más moderado en el de parados mayores de 45 años (tabla 2.9). Por otra parte, en todos los tramos de edad el descenso en el número de parados es mayor entre los varones que en las mujeres; no obstante, comparando los datos con los de la Comunidad de Madrid, se constata un incremento de las diferencias por sexo entre la población joven y una estabilización de las mismas diferencias entre los mayores de 45 años

**TABLA 2.9. Variación relativa del paro registrado, por tramos de edad (%) (1998-2000)**

Tramo edad	Coslada	C. Madrid
16-30 años	-45,27	-40,13
30-45 años	-30,30	-25,46
>45 años	-16,36	-12,86

Fuente: INEM

En función del *nivel de estudios*, se constata que el nivel de formación de los parados de Coslada es significativamente más bajo que el de la media de la Comunidad de Madrid. Así, en el año 2000 el 69,5% de los parados de Coslada no disponían de ningún título superior al graduado escolar, mientras que en la región este porcentaje era inferior al 60%.

En este sentido, “este indicador sugiere la necesidad de incidir en la cualificación de las/os desempleadas/os de la zona a la hora de poner en marcha políticas que faciliten su inserción en el mercado laboral, aunque hay que señalar que en estos tres últimos años se ha producido un descenso en el porcentaje de población parada sin formación específica, pasando del 71,42% en

1998, al 69,47% en el 2000” (Red Local para la promoción económica, el empleo y el desarrollo de Madrid, 2001).

Considerando la *actividad económica anterior*, se puede observar que el 72% de los desempleados del municipio se encuadra en cuatro actividades: inmobiliarias y alquiler; industria manufacturera; comercio y reparaciones; y “sin empleo anterior” (tabla 2.10).

**Tabla 2.10. Paro registrado en Coslada según actividad económica anterior (%). Año 2001.**

Actividad	%
Agricultura y ganadería	0,2
Industrias extractivas	0,1
Industria manufacturera	12,5
Electricidad, gas y agua	0,1
Construcción	5,5
Comercio, reparaciones	12,0
Hostelería	6,2
Transporte y comunicación	5,0
Intermediación financiera	0,4
Inmobiliarias y alquiler	29,2
Adm. Pca, Defensa y SS	1,3
Educación	1,5
Act. Sanitar. y servicios soc.	3,1
Otras activ. Sociales	4,5
Personal doméstico	0,4
Sin empleo anterior	17,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEM.

Por otra parte, la estructura de la demanda de empleo según la *ocupación solicitada*, muestra como en el municipio predominan los desempleados especializados en la realización de profesiones que exigen poco nivel de cualificación. Así, el porcentaje de parados que se encuadran en la categoría de trabajadores no cualificados, se sitúa 10 puntos por encima del registrado en la Comunidad de Madrid (tabla 2.11).

**Tabla 2.11. Paro por grupo de ocupación solicitado (%) (31-3-2000)**

Grandes grupos profesionales	Coslada	C. Madrid
Dirección de empresas y adm. públicas	0,9	1,9
Técnicos y profesionales científicos e intelect.	5,9	12,7
Técnicos y profesionales de apoyo	6,7	9,6
Empleados y administrativos	21,1	20,5
Trabajadores de servicio	19,7	18,9
Trabajadores cualificados agric/pesca	0,5	0,9
Trabajadores cualificados de industria	8,7	10,7
Operadores de maquinaria e instalaciones	6,5	5,0
Trabajadores no cualificados	30,0	19,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEM.

Conviene analizar igualmente la situación de los *colectivos con especiales dificultades de inserción* en el mercado laboral. Así, por una parte estaría la *población excluida perceptora del Ingreso Madrileño de Inserción (IMI)*, cuyo peso en el conjunto de la población –en torno al 0,15% de las familias de Coslada– es significativamente inferior a la media regional (en torno al 0,49%). Merece

señalar que la mayoría de los solicitantes del IMI en Coslada tienen edades comprendidas entre los 25 y 65 años, por lo que es posible afirmar que mayoritariamente se encuentran en edad de trabajar. Un segundo colectivo estaría constituido por la *población inmigrante*, cuyo peso relativo sobre el total de la población del municipio no es muy elevado en comparación con la media regional; sin embargo, hay que señalar que se registra una tendencia clara hacia el incremento en el número de personas procedentes de la Europa no comunitaria.

Por último, cabe referirse a la *población con discapacidad*, que constituye uno de los colectivos que –por sus características específicas– presenta mayores problemas en el proceso de inserción laboral. En este sentido, el análisis de los datos procedentes del INEM, muestra que el porcentaje de contrataciones a personas con discapacidad es significativamente inferior en Coslada que en la Comunidad de Madrid, si bien en los últimos años se ha registrado una ligera tendencia al alza en las colocaciones registradas de este colectivo

En cuanto a la evolución de las *colocaciones gestionadas a través de los servicios públicos de empleo*, entre los años 1998 y 2000 se ha producido en Coslada un incremento en el número de contratos realizados, particularmente de tipo temporal, con una tasa de variación relativa significativamente superior al de la Comunidad de Madrid (tabla 2.12).

**Tabla 2.12. Variación relativa del nº contratos realizados (1998-2000)**

Año	Coslada	C. Madrid
Nº contratos 31/3/1998	17.085	688.732
Nº contratos 31/3/1999	24.841	798.799
Nº contratos 31/3/2000	26.693	897.882
Variación 1998-2000 (%)	+56,24	+30,37

Fuente: INEM

En este contexto, un aspecto relevante lo constituye la *distribución de colocaciones según ocupación*. Así, el informe de las ocupaciones con mayor número de colocaciones registradas del INEM, muestra como el 43% de las colocaciones en Coslada se han concentrado en siete profesiones: peón de la industria manufacturera, empleado administrativo, dependiente de comercio, mozo de carga y descarga de almacén, mujer/mozo de limpieza, camarero y albañil. Se trata de profesiones que, en términos generales, se desarrollan a través de contrataciones por cuenta ajena, que no requieren un nivel de cualificación/especialización muy alto y que generalmente están vinculadas a formas contractuales precarias.

Profundizando en este análisis, la comparación entre la distribución de la oferta cubierta –es decir, las ocupaciones con mayor número de colocaciones– y la distribución de la demanda (es decir, las profesiones en la que se han registrado mayoritariamente los demandantes de empleo), permite una aproximación al grado de adecuación de la especialización/cualificación de la población activa en situación de desempleo, con el mercado de trabajo, que en Coslada ofrece estos resultados (Red Local para la promoción económica, el empleo y el desarrollo de Madrid, 2001):

- De las treinta ocupaciones con mayor número de colocaciones registradas con demanda previa, únicamente ocho de ellas registran más demandantes que colocaciones: mujer/mozo de limpieza, cajero de comercio, cuidador de guardería, auxiliar de clínica, cocinero, reponedor de hipermercado, auxiliar de enfermería y telefonista en general. Cabe señalar que se trata de ocupaciones que tradicionalmente tienen un alto grado de feminización.

- En la situación opuesta, las profesiones con mayores problemas a la hora de encontrar personas dispuestas o capacitadas para ser empleadas son: albañil, mecánico de automóviles, cerrajero, instalador electricista y electrónico-ajustador.

En síntesis, la evolución de la oferta y demanda de empleo en Coslada en los últimos cuatro años, permite destacar los siguientes aspectos del mercado de trabajo local:

- En relación a la *demanda*, se ha producido en los últimos tres años un importante descenso en el número de parados registrados en el municipio, con una tendencia mayor que en la Comunidad de Madrid.
- El paro femenino registrado es casi el doble que el masculino; asimismo, la tasa de descenso del desempleo masculino en los últimos años ha sido significativamente mayor que la femenina.
- Se observa una tendencia clara hacia el incremento del desempleo entre la población mayor de 45 años, y un descenso entre los jóvenes menores de 30 años. Considerando el tipo de contrato, el empleo juvenil se caracteriza por un alto grado de temporalidad.
- El nivel de formación de los desempleados de Coslada es notablemente más bajo que la media de los trabajadores de la Comunidad de Madrid. En el municipio, el 30% de los desempleados pertenecen a la categoría de trabajadores no cualificados.
- En cuanto a las *colocaciones a través del servicio público de empleo*, se ha producido dentro del municipio un incremento importante en el número de contrataciones. Considerando el tipo de ocupación, se constata una escasez de mano de obra cualificada en oficios tradicionales del sector de la industria. Asimismo, se observa que las ocupaciones que presentan un mayor número de demandantes que de colocaciones, presentan un elevado grado de población femenina y un bajo nivel de cualificación.
- Finalmente, en relación a la situación de los colectivos con especiales dificultades de inserción labora, el número de personas que sufren exclusión severa en el municipio no es muy elevado en comparación con la media regional. Por otra parte, la población inmigrante residente en Coslada no es muy numerosa; por último, cabe destacar que la contratación de discapacitados en Coslada es relativamente escasa, en comparación con la media de la Comunidad.

## **2.2. La intervención local a favor del empleo.**

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas de acción local a favor del empleo desarrolladas en Coslada, en una doble dimensión: en primer lugar, considerando la estructura institucional y la estrategia en la que se articulan las políticas de fomento del empleo en el municipio; a continuación, se realiza un análisis de las medidas ejecutadas en Coslada en los dos últimos años (2000-2001).

### **2.2.1. Estructura institucional.**

Las acciones a favor del empleo en Coslada se hallan actualmente centralizadas en una única estructura institucional: el *Servicio Integrado de Recursos Para el Empleo y el Desarrollo* (SIREDA), dependiente de la Concejalía de Desarrollo Económico y Empleo del ayuntamiento. La puesta en marcha de este centro, en el año 2000, responde al objetivo estratégico de ofrecer un servicio integrado –y localizado en un mismo espacio físico– de todas las actuaciones en materia de empleo

a los ciudadanos del municipio, y que con anterioridad se prestaban a través de diferentes instancias y estructuras.

El SIREN está estructurado en torno a 3 ejes temáticos de actuación –empleo y formación; promoción económica; y servicios– y uno transversal (Centro de Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación aplicadas al empleo). En cada uno de estos ejes, se contemplan diferentes programas y subprogramas de acción (gráfico 2.2).

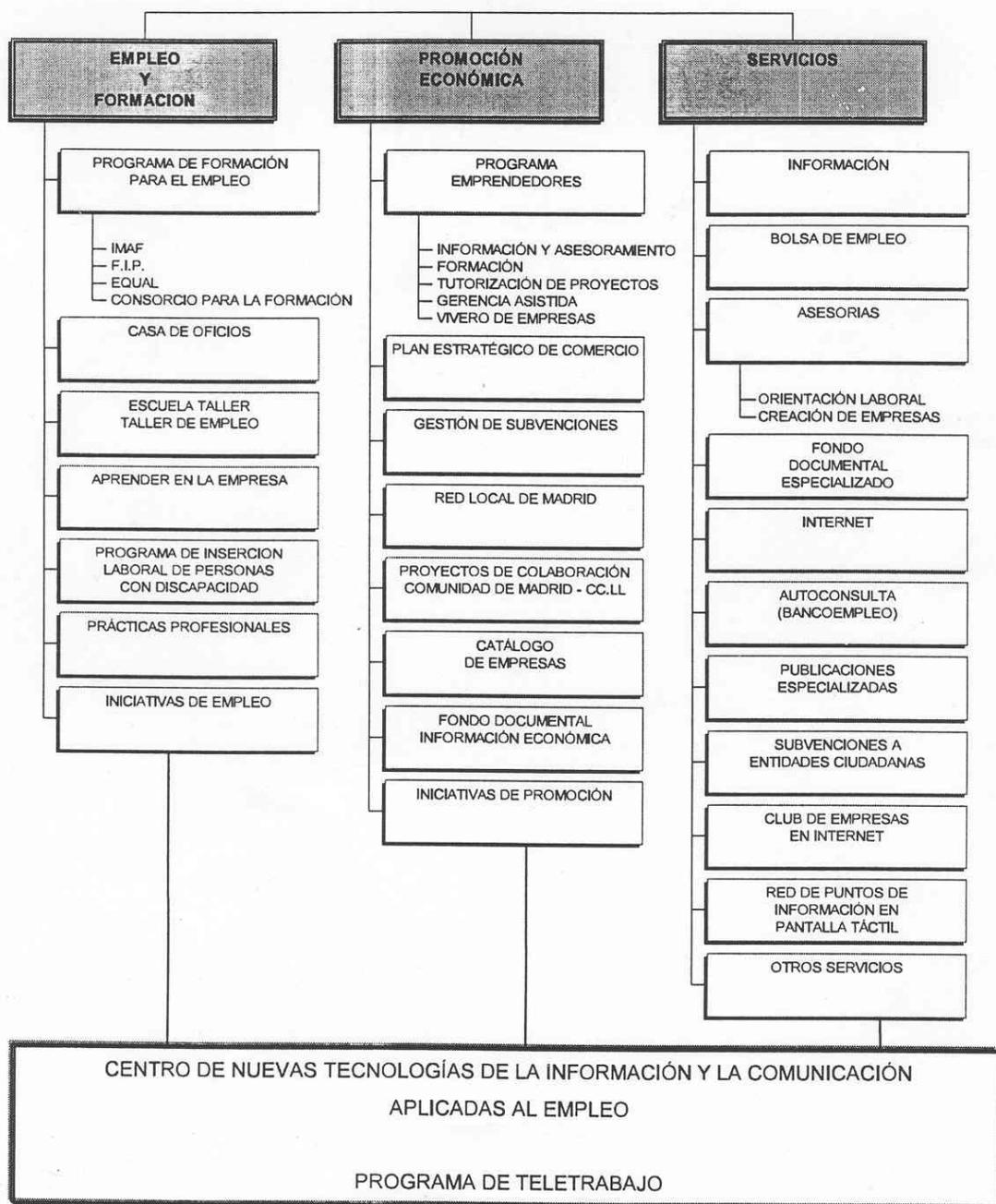
Las actuaciones en materia de fomento del empleo que se ejecutan en cada ejercicio, tienen como punto de partida una evaluación de las principales características y demandas del mercado de trabajo local, a partir de la cual se realiza una planificación estratégica y específica de los programas y actuaciones que van a desarrollarse, así como los colectivos de desempleados destinatarios de los mismos (estableciendo tanto las medidas dirigidas a cada colectivo, como la cuantificación de la participación). Posteriormente, se toma la decisión estratégica de cuantificar el desarrollo de los programas, teniendo como objetivo fundamental la inserción laboral de los desempleados.

Cabe señalar, asimismo, que el SIREN se coordina con las distintas áreas del ayuntamiento, particularmente con aquellas Concejalías que trabajan con colectivos específicos, como es el caso de juventud y mujer. De forma más concreta, se coordinan programas (por ejemplo: aprender en la empresa, para jóvenes), se intercambia información, se canaliza gente hacia los servicios del SIREN, y el personal del SIREN a su vez orienta a los servicios de las otras concejalías (centro de información juvenil...). En cualquier caso, todas las acciones que desarrollen esas concejalías en materia de empleo, se canalizan hacia y a través del SIREN.

En cuanto al **personal**, actualmente hay una plantilla de 16 personas en el SIREN (7 hombres y 9 mujeres):

- 5 de esas personas son auxiliares administrativos, que realizan tareas de información, administración y, sobre todo, llevan la bolsa de empleo.
- Un administrativo, que se encarga de todas las justificaciones a la Comunidad de Madrid
- Una conserje
- 2 promotores laborales (empresas de Coslada, empleo con apoyo y programa aprender en la empresa).
- 2 orientadoras laborales (orientación laboral)
- 2 Agentes de Desarrollo Local (uno se dedica a coordinar el programa de formación ocupacional y la otra al programa emprendedores).
- Una técnica de apoyo (dirige todos los programas de servicios y la bolsa de empleo).
- Un técnico de empleo (coordinación del SIREN).
- Un director (dirección).

**GRÁFICO 2.2. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL SERVICIO INTEGRADO DE RECURSOS PARA EL EMPLEO Y EL DESARROLLO DE COSLADA.**



Todos los técnicos son titulados medios o superiores. En cuanto a los contratos, 3 personas son laborales fijos, y el resto son contratos de duración determinada.

Finalmente, en relación a la **financiación** de las acciones a favor del empleo, procede fundamentalmente de tres vías: por un lado, la Comunidad Autónoma, que distribuye fondos entre los distintos municipios de la región, según unos criterios objetivos de necesidades y capacidad de gestión, pero también en función de la negociación política que realiza cada ayuntamiento. Constituye la fuente de financiación más importante, cuya relación para el año 2001 se recoge en la tabla 2.13. En la misma, se recogen las partidas destinadas a las principales acciones de fomento del empleo desarrolladas por el municipio (algunas de las cuales son cofinanciadas por el propio ayuntamiento)<sup>21</sup>.

**Tabla 2.13. Ingresos de la Concejalía de desarrollo económico y empleo de Coslada, procedentes de la Comunidad Autónoma (2001).**

NORMA	EUROS
Orden de 6 de abril de 2001 de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid por la que se resuelve la solicitud de subvención de ayudas para la realización de Acciones de Orientación Profesional y Autoempleo	43.034,87.
Orden de 17 de agosto de 2000 de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid por la que se resuelve la subvención de ayudas para la financiación parcial de la contratación de ADLs	54.081,87.
Orden de 24 de agosto de 2001 de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid por la que se resuelve la subvención para la realización de los instrumentos técnicos del Centro de Empresas del Centro de Transporte de Coslada	113.206,68.
Orden de 24 de agosto de 2001 de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid por la que se resuelve la subvención para el equipamiento informático del Centro Municipal de Formación Buero Vallejo	120.053,37
Orden de 20 de septiembre de 2001 de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid por la que se resuelve la solicitud de subvención para la realización del proyecto Taller de Empleo de Aplicaciones Informáticas de Coslada	221.756,73
Orden de 24 de agosto de 2001 de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid por la que se resuelve la solicitud de subvención para la realización del proyecto V Casa de Oficios de Medio Ambiente Urbano de Coslada	358.560,74
Orden de 14 de septiembre de 2001 de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid por la que se resuelve la solicitud de subvención para la realización de acciones formativas dentro del Plan FIP	104.823,12
Ordenes de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid, por las que se resuelven la solicitud de subvención de diferentes proyectos para la contratación de trabajadores desempleados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social en el marco de la colaboración con las corporaciones locales	557.992,33
Convenio específico de colaboración entre el Ayuntamiento de Coslada y el Instituto para la Formación de la Comunidad de Madrid cofinanciado por el Fondo Social Europeo (10/04/2001)	270.455,45.
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>1.844.451,99</b>

Fuente: Memoria SIREDA (2001).

Una segunda vía la constituyen los fondos de la Unión Europea *destinados a la realización de iniciativas comunitarias*, y que son canalizados a través de la Red Local de Formación y Empleo de Madrid (es el caso de un proyecto enmarcado en la iniciativa EQUAL, al que Coslada ha accedido en el año 2001).

Finalmente, el ayuntamiento también realiza aportaciones propias para la realización de diferentes acciones, por ejemplo, la cofinanciación de la contratación de desempleados para la realización de obras y servicios públicos (cf tabla 2.14)

<sup>21</sup> El análisis de cada una de estas medidas, incluida la financiación, se realiza en el apartado 2.2.2.

En este marco, cabe señalar que la financiación condiciona notablemente la puesta en marcha o continuidad de los diferentes programas, particularmente los mixtos de formación-empleo, o los de contratación temporal para la realización de obras y servicios públicos, que son los que tienen un mayor coste por persona. De hecho, en los próximos años se prevé por parte de los responsables del ayuntamiento que alguna de las acciones previstas no podrá llevarse a cabo al carecer de la financiación externa, y no poder asumir el ayuntamiento el coste total de las mismas.

### **2.2.2. Medidas de fomento del empleo.**

Un aspecto que conviene resaltar antes de abordar el análisis de la intervención local a favor del empleo en Coslada es que, a diferencia de otros municipios –como el caso de Gijón– las acciones desarrolladas por el ayuntamiento no son el resultado de un proceso de concertación social con los agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales) y, por tanto, no tienen como referencia un Pacto Local.

En este sentido, si se considera el contexto regional, se constata que si existe concertación social en materia de empleo, aunque la misma presenta algunas peculiaridades en relación a otras regiones (Aragón, Rocha y Torrents, 2000). En primer lugar, a diferencia de la tendencia general en el conjunto de España, el Pacto de Empleo vigente no tiene carácter tripartito; en efecto, *el Acuerdo Marco para apoyar la calidad y estabilidad en el empleo* fue suscrito en 1997 por el gobierno regional y los sindicatos CC.OO. y UGT, sin contar con la participación de las organizaciones empresariales. De hecho, dichas organizaciones han impugnado dicho Acuerdo ante diferentes instancias por considerar que atenta contra las reglas del mercado y la competencia.

Precisamente, el contenido de este Acuerdo constituye el segundo elemento diferencial a destacar, ya que se centra exclusivamente en la promoción de la estabilidad en el empleo a través de medidas reguladoras de las contrataciones realizadas por la Administración Pública regional, así como por los Entes, Organismos Autónomos, Agencias, Consorcios y Empresas Públicas en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

En este contexto, el estudio de las políticas de fomento del empleo articuladas desde el SIREDA en Coslada se va a realizar a partir de la tipología de contenidos definida en la metodología general del estudio, y que permite una sistematización de las medidas a favor del empleo a partir de su clasificación en tres grandes grupos: fomento de la contratación; promoción de autoempleo, economía social y otras actividades de apoyo a empresas; y formación, orientación e intermediación<sup>22</sup>.

#### **(A) Fomento de la contratación.**

La promoción de contratación de desempleados en el período analizado (2000-2001) se ha centrado en medidas de fomento de contrato temporal, en el marco de dos tipos de programas: por una parte, los convenios de colaboración entre la Comunidad de Madrid y las Corporaciones Locales; y, por otro, el programa de inserción laboral de personas con discapacidad.

En cuanto los *convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*, tienen por objeto financiar parte de los costes salariales que se derivan de la contratación temporal de los trabajadores desempleados necesarios para la realización de obras y servicios de interés social y general. Desde los servicios municipales se elaboran distintos proyectos para, una

---

<sup>22</sup> Como fuente primaria de información, se han utilizado las memorias del SIREDA de los años 2000 y 2001.

vez publicada la Orden que regula estas ayudas, presentarlos ante la Comunidad de Madrid. En este caso, las entidades promotoras son la Consejería de Trabajo de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Coslada, que es quien elabora, presenta y cofinancia los proyectos que se desarrollan en el marco de esta Orden.

Así, en el año 2000 la Consejería de Trabajo aprobó un total de 5 proyectos al Ayuntamiento de Coslada, que han supuesto la contratación de 55 trabajadores desempleados, por un período de 6 meses. El presupuesto total del proyecto ha sido de 629.834,23 euros, de los que la cofinanciación municipal ascendió al 15% (96.243,41 euros). La tabla 2.14. recoge el tipo de proyectos realizado, así como el número de trabajadores contratados, y el presupuesto de cada uno (coste total y aportación municipal).

**TABLA 2.14. PROYECTOS DE COLABORACIÓN COMUNIDAD DE MADRID-AYUNTAMIENTO DE COSLADA. AÑO 2000.**

PROYECTO	Nº TRAB.	PRESUPUESTO (Euros)
Obras y mejoras de las pistas polideportivas de los colegios públicos y Patronato municipal del deporte	8	Coste total: 111.204,44 Ap. municipal: 14.678,99
Obras de reforma en colegios públicos y escuelas infantiles	15	Coste total: 216.293,26 Ap. municipal: 33.309,16
Restauración de servicios y vías públicas	15	Coste total: 221.224,36 Ap. municipal: 41.811,40
Tratamiento técnico de la información bibliográfica de la biblioteca del centro cultural "La Jaramilla"	15	Coste total: 46.612,02 Ap. municipal: 1.911,09
Voluntariado, una propuesta para la dinamización de la vida asociativa	2	Coste total: 32.530,72 Ap. municipal: 4.532,77

Fuente: Memoria SIREDA (2000).

En el año 2001, el número de proyectos desarrollado en el ayuntamiento fue de 4, que han supuesto la contratación de 43 trabajadores desempleados –40 hombres y 3 mujeres– por un período de 6 meses. El presupuesto total de los proyectos desarrollados en Coslada durante este año fue de 660.051,57 euros. La tabla 2.15. recoge los datos relativos a los distintos proyectos (contenido, nº de trabajadores, duración contrato y presupuesto)

**TABLA 2.15. PROYECTOS DE COLABORACIÓN COMUNIDAD DE MADRID-AYUNTAMIENTO DE COSLADA. AÑO 2001.**

PROYECTO	Nº TRAB.	PRESUPUESTO (Euros)
Mejora de las instalaciones del Patronato municipal del deporte	8	Coste total: 119.806,41
Obras de mejora en los colegios públicos	15	Coste total: 229.487,97
Restauración de servicios y vías públicas	17	Coste total: 261.417,70
Información de la Biblioteca municipal "La Jaramilla"	3	Coste total: 49.339,48

Fuente: Memoria SIREDA (2001).

Aunque no se dispone de los datos desagregados de cofinanciación por proyecto, relacionando el coste total de los mismos con la financiación aportada por la Comunidad Autónoma (tabla 2.13)<sup>23</sup>, se puede cifrar la aportación municipal en 102.059,3 euros, una cantidad que supone en torno al 15% del coste total (similar a la del año anterior).

Además de los proyectos de colaboración con la CC.AA., desde el ayuntamiento se ha promovido la contratación de determinados colectivos con especiales dificultades de incorporación al mercado de

<sup>23</sup> Concretamente, la partida asignada a la subvención de contratación temporal de desempleados para la ejecución de obras y servicios de interés general, y que asciende a 557.992,33 euros.

trabajo. Así, se ha desarrollado un ***programa de inserción laboral de personas con discapacidad*** que, además de otras acciones de promoción de la inserción en empresas, ha contemplado medidas de contratación temporal por el propio ayuntamiento.

Concretamente, en el marco de un convenio de colaboración con la Asociación para la Integración del Minusválido Psíquico (ASPIMIP), el ayuntamiento ha procedido en el año 2000 a la contratación eventual –por un período de 6 meses– de una auxiliar administrativa en el área de urbanismo. Asimismo, en el año 2001 se han contratado dos ordenanzas, por un período igualmente de 6 meses cada una.

Asimismo, se ha promovido –en colaboración con la mencionada asociación– la creación de un *Centro Especial de Empleo*, destinado al mantenimiento de jardines. Para posibilitar el acceso de esta asociación a las oportunidades de negocio del mercado local, el ayuntamiento ha incluido cláusulas sociales en concursos de jardinería de empresas de la zona. Asimismo, se les ha cedido el mantenimiento una determinada zona de jardines de la localidad. Como resultado de todo ello, 8 trabajadores de ASPIMIP con discapacidad mental desarrollan una labor profesional en este Centro.

### **(B) Promoción del autoempleo, economía social, nuevas actividades y apoyo a la empresa.**

Las medidas de promoción de autoempleo, nuevas actividades y apoyo al tejido empresarial constituyen, junto a las acciones de formación, orientación e intermediación, el principal bloque de acciones a favor del empleo en Coslada.

En este sentido, cabe señalar en primer lugar que el ayuntamiento procedió en el año 2000 a la contratación de dos Agentes de Desarrollo Local (ADL), para la articulación y potenciación de los diferentes servicios y programas contemplados en el SIREDA, con especial incidencia en la promoción del autoempleo y nuevas actividades empresariales. La contratación de los ADL está ligada a un programa subvencionado por el INEM, cuya duración es de 4 años, si bien formalmente los ADL renuevan su contrato cada año<sup>24</sup>.

La labor de los ADL se centra en el desarrollo de tareas de información, promoción, sensibilización y asesoramiento sobre oportunidades y posibilidades de empleo, y la creación de empresas en la zona. Más concretamente, en el marco de la puesta en marcha del SIREDA, las funciones contempladas para los ADL son:

- Facilitar: asesoramiento a empresas; asesoramiento técnico comercial; análisis del mercado de trabajo y dinamización del tejido industrial.
- Ofrecer: orientación y formación para el empleo
- Colaborar en: el diseño, elaboración y/o la puesta en marcha de los distintos proyectos contemplados en el SIREDA (Plan de Comercio; fomento de la iniciativa social; centro de teletrabajo; centro especial de empleo; centro de innovación tecnológica); recogida de información y actualización de los datos de la empresas de Coslada; difusión de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados.

---

<sup>24</sup> Como se recoge en la tabla 2.13, la Comunidad de Madrid aportó 54.081,87 euros en el año 2001 para la financiación parcial de la contratación de los ADLs.

En cuanto a las medidas específicas destinadas a la promoción del autoempleo y nuevas actividades empresariales, se desarrollan fundamentalmente a través del **Programa Emprendedores**. Los ejes básicos de este programa se centran en el acompañamiento en la creación de nuevas empresas, y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Asimismo, se trata especialmente la promoción de la economía social, por ser una fórmula de autoempleo colectivo que incorpora valores que proporcionan un mayor desarrollo social en su entorno.

En este marco, se han desarrollado cinco líneas concretas de actuación:

**(a) Información, difusión y sensibilización para la promoción de iniciativas empresariales.** El objetivo es dar a conocer los servicios y recursos existentes para la promoción de la actividad empresarial, así como favorecer el surgimiento de “actitudes emprendedoras”. Para ello, se plantean una serie de actividades de motivación y sensibilización, adaptadas a cada colectivo, en los que no sólo se contemplan los contenidos propios de la cultura empresarial –planificación, gestión del riesgo, etc.– sino también otros como la promoción de la igualdad de oportunidades o el desarrollo social.

**(b) Asesoramiento, apoyo y acompañamiento en la puesta en marcha de proyectos empresariales.** La asesoría para la creación de empresas ofrece a emprendedores y emprendedoras información, asesoramiento y formación sobre los principales aspectos que intervienen en la viabilidad de los proyectos empresariales. El asesoramiento se concreta en un apoyo en el análisis de la viabilidad del proyecto, definición y diseño del plan de puesta en marcha y acceso a la financiación.

Estas acciones se complementan, en caso necesario, mediante un plan de formación del emprendedor/a, el seguimiento, tutorización y la gestión asistida del proyecto, para lo cual el ayuntamiento de Coslada ha suscrito un convenio de colaboración con el Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE), la Unión de Cooperativas Madrileñas de Trabajo Asociado y Avalmadrid.

Cabe señalar, asimismo, que se han creado dos instrumentos específicos para el desarrollo de estas actividades: por una parte, un *fondo documental especializado*, que es un espacio complementario de consulta dotado de la documentación y las publicaciones especializadas sobre los distintos aspectos de la gestión empresarial.

Por otra parte, el *Vivero de empresas de Coslada*, que es un instrumento para facilitar la implantación de nuevas empresas en el municipio de Coslada, completando de esta forma la oferta de servicios vinculada a la promoción y el desarrollo empresarial. En el marco de un convenio de colaboración suscrito en el mes de diciembre de 2000, han promovido este proyecto la Comunidad de Madrid a través del IMADE, la Cámara de Comercio e Industria de Madrid, el Centro de Transportes de Coslada y el Ayuntamiento de Coslada, a través de la Concejalía de Desarrollo Económico y Empleo.

El Vivero de empresas está situado en el Centro de Transportes de Coslada, y consta de 16 locales con dimensiones entre los 25 y los 40 metros cuadrados. Las empresas, además, cuentan con servicios comunes de comunicaciones, reprografía, salas de reuniones, vigilancia, etc. Estos locales son adjudicados según los siguientes criterios de preferencia:

- Empresas de nueva creación (no más de un año desde su constitución).
- Viables económica y técnicamente.
- Relacionadas con los transportes, la logística y las nuevas tecnologías.

- Que favorezcan el empleo estable.

(c) *Desarrollo de la economía social.* Con el objeto de complementar las actuaciones encaminadas a potenciar nuevas actividades empresariales y de autoempleo, se ha planteado potenciar la creación de proyectos en el campo de la economía social. Para ello, en el año 2000 se ha suscrito un convenio de colaboración entre el ayuntamiento y la Unión de Cooperativas Madrileñas de Trabajo Asociado, en el que ambas entidades acordaron las siguientes líneas de trabajo:

- El desarrollo de nuevas empresas pertenecientes a la Economía Social.
- La puesta en marcha de proyectos empresariales, tanto locales como nacionales e internacionales.
- Desarrollo de itinerarios formativos y de acompañamiento en la gestión empresarial a grupos promotores para la creación y consolidación de nuevas empresas de Economía Social.
- Impulso y desarrollo de proyectos ligados al autoempleo colectivo en aquellos colectivos específicos con mayor dificultad de acceso al empleo.
- Sensibilización sobre el cooperativismo, su identidad y sus proyectos, mediante la realización de jornadas, seminarios, etc...
- Intercambio de información sobre la realidad económica y social tanto desde el ámbito municipal, como comarcal, regional y europeo.

Básicamente, los tipos de actuación planteados para potenciar nuevos proyectos cooperativos son similares a los del conjunto del programa, es decir: información, asesoramiento, formación, seguimiento, tutorización y gestión asistida.

(d) *Acciones formativas.* Se plantea la realización de seminarios y cursos, destacando particularmente la utilización del Centro de teletrabajo como instrumento de apoyo para la formación en nuevas tecnologías.

(e) *Acciones de observatorio de la realidad socioeconómica de Coslada.* Se proponen como un conjunto de acciones previas encaminadas a la mejora y perfeccionamiento de las medidas planteadas en el programa. El objetivo, asimismo, es mantener un proceso de actualización e información permanente sobre el entorno económico y social de Coslada.

En este marco, la puesta en marcha del programa emprendedores en el año 2000 se concretó en dos aspectos: por una parte, en la planificación de las distintas actividades a desarrollar en el marco del programa para el siguiente ejercicio; y, por otra, en la celebración de dos seminarios de planificación empresarial para emprendedora/es, realizados en colaboración con el IMADE. El contenido de dichos seminarios se concretó en las materias relacionadas con la puesta en marcha de un proyecto empresarial. Ha contado con la participación de 23 alumnas/os.

Durante el año 2001, se han realizado toda una serie de actividades encaminadas a la difusión del programa. Los objetivos se centraron en la difusión del programa y de dar a conocer los nuevos servicios creados, particularmente de la asesoría para la creación de Empresas. Para ello, se emplearon los siguientes medios:

- Edición de materiales divulgativos.
- Publicación de artículos y notas de prensa en la publicación municipal COSLADA y en la prensa local.
- Inclusión de la información del programa en la página web del Ayuntamiento de Coslada.

Asimismo, en este año se han llevado a cabo 6 cursos de motivación al autoempleo, tres de ellos centrados en el autoempleo colectivo. Un total de 95 jóvenes han participado en estos cursos. También se han realizado sesiones de motivación al autoempleo en la IV Casa de Oficios de Medio Ambiente, en las cuales han participado los 60 alumnos.

Por otra parte, desde la puesta en marcha del programa se ha prestado información y asesoramiento a 152 personas, con una importante incidencia de los proyectos asesorados a mujeres (Tabla 2.16.)

Respecto al tipo de proyecto empresarial planteado por los emprendedores, se podrían establecer 4 grandes bloques: Actividades comerciales (45%), actividades profesionales (20,5%), otro gran bloque que encuadra nuevas tecnologías, ocio y tiempo libre, servicios de proximidad y servicios de empresas (20,5%) y el último bloque actividades diversas (14%).

**TABLA 2.16. Programa emprendedores. Asesoramientos realizados según sexo. (2001).**

	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
<b>Emprendedores/as</b>	61	46
<b>Empresas</b>	24	21
<b>Total</b>	85	67

Fuente: Memoria SIREDA (2001)

Entre las acciones con emprendedores que se llevan a cabo dentro de la asesoría para la creación de empresas destacan: la información sobre el proceso de creación de empresas (50%); el asesoramiento sobre los contenidos del plan de empresa, formas jurídicas, trámites a la constitución y formas de financiación (35%). Las tutorizaciones sobre la elaboración del plan de empresa y puesta en marcha se realizan en un 15% de los casos<sup>25</sup>.

En cuanto a los empresarios que asisten a la asesoría para la creación de empresas, en la mayoría de los casos (80%), acuden demandando información sobre ayudas, subvenciones y vivero de empresas.

En relación al vivero de empresas, durante el año 2001 han solicitado el acceso 11 empresas, de las cuales 9 han sido valoradas favorablemente para ubicarse en el vivero. Destacan las actividades empresariales en el sector de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones con seis empresas dedicadas a este sector.

Finalmente, respecto a la promoción de la economía social, se han desarrollado distintas acciones de sensibilización y motivación. Así, se han desarrollado una serie de seminarios en Institutos de Enseñanza Secundaria que desarrollan módulos de Formación Profesional de Grado Medio y Superior; sobre todo en aquellas enseñanzas que ofrecen más posibilidades de desarrollar una actividad empresarial (comercio, transporte, técnico en actividades físico deportivas).

<sup>25</sup> Para una valoración de la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales, cf. apartado 3.3.

También en el programa de Casa de Oficios, se ha impartido el módulo de autoempleo dirigido a la fórmula cooperativa como una posibilidad real de inserción laboral. En total, más de 100 jóvenes han recibido educación emprendedora cooperativa.

Por último, se ha llevado a cabo un Proyecto de Autoempleo Colectivo en el barrio del Cerro, en el que participaron 12 jóvenes de Coslada<sup>26</sup>. El proyecto comprendía:

- Un estudio de mercado: para conocer con exactitud la viabilidad de la implantación de un proyecto de estas características.
- Un proceso de captación de jóvenes del municipio: dispuestos a apostar por el autoempleo colectivo.
- Un itinerario formativo: en el que se incluye una parte de formación empresarial orientada a poner en marcha un proyecto de empresa cooperativa vinculada al sector de reparaciones en la vivienda, y una parte de formación técnica para capacitar en el desarrollo de trabajos de acabado de construcción, mantenimiento eléctrico y pintura de edificios.
- Un acompañamiento del grupo promotor hasta la constitución de la empresa: desde donde se les prestó apoyo a los jóvenes para ayudarles en la constitución de su empresa.

Además del programa emprendedores, desde el SIREDA se han desarrollado *otras actividades de apoyo a la actividad empresarial*, entre las que cabe mencionar:

**(a) Plan Estratégico de Comercio.** En el año 1999, se suscribió un convenio marco de colaboración entre el ayuntamiento de Coslada y la Asociación de Comerciantes de Coslada, con la finalidad de impulsar de forma conjunta el desarrollo del tejido comercial local. En este sentido, los objetivos fundamentales del convenio son:

- Impulsar políticas activas de desarrollo empresarial en el sector del pequeño y mediano comercio.
- Analizar exhaustivamente el tejido comercial local, mediante el desarrollo de los estudios pertinentes.
- Diseñar planes integrales de acción para la adaptación del tejido comercial a las mutaciones del mercado.
- Promoción de nuevas oportunidades de negocio, en el marco de los nuevos yacimientos de empleo.
- Asesorar a pequeños y medianos empresarios del sector comercial, en aspectos como mercado de trabajo, cambios tecnológicos, nuevas fuentes de financiación, etc.
- Abordar planes de formación.
- Desarrollar de forma conjunta acciones de fomento del empleo en el sector.

---

<sup>26</sup> Sobre valoración del desarrollo del programa, cf. apartado 3.3.

- Impulsar cualquier otra acción de mejora de la competitividad en el sector, así como la consolidación del asociacionismo empresarial.

En este marco, como primer paso se procedió a la elaboración de un estudio- sobre la estructura y hábitos comerciales de Coslada. Dicho estudio, publicado en el año 2001, se ha centrado en la realización de un diagnóstico sobre diferentes aspectos del comercio en Coslada, tales como: estructura de la actividad comercial; estructura ocupacional; detección de hábitos de consumo de la población residente en Coslada; identificación espacial de la oferta y la demanda comercial; análisis de la escena urbana, identificando parámetros de atracción comercial; y previsión de posibilidades de desarrollo a corto y medio plazo.

A partir de los resultados de dicho estudio, se ha procedido a detallar una serie de actuaciones que contribuyan a la mejora del comercio en Coslada (en temas diversos como formación, mejora de la infraestructura viaria, etc.).

**(b) Telecentro municipal.** El telecentro Municipal de Coslada es un espacio público ubicado dentro del SIREDA, que tiene como objetivos: universalizar el acceso a las nuevas tecnologías entre los ciudadanos de Coslada; facilitar la incorporación de las nuevas tecnologías a la PYME; y mejorar las expectativas de empleo de los desempleados de Coslada a través del teletrabajo. Entre los servicios prestados por el telecentro a las empresas y comerciantes durante el año 2001, cabe señalar:

- *Creación de un Portal de Autónomos.* Es un servicio que el telecentro municipal pone a disposición de todos los autónomos del municipio de Coslada, y que tiene como finalidad el alojamiento de los profesionales en la página Web del telecentro mediante un enlace donde aparece un listado nominal de todos los interesados. En la actualidad hay recogidos 47 profesionales autónomos de Coslada
- *Desayuno con empresarios.* Se ha puesto en marcha un foro de discusión empresarial animado por la Concejalía de Desarrollo Económico y Empleo del Ayuntamiento de Coslada. Con carácter bimensual se organiza un encuentro dinamizado por un experto en el tema a tratar, de forma que se fomente el debate sobre materias de interés y actualidad empresarial.
- *Teleprácticas* . Se promueven para facilitar la inserción laboral de los alumnos tras su participación en los itinerarios formativos diseñados para la campaña del Instituto Madrileño de Formación (IMAF)-2001.

**(c) Ayudas a la infraestructura de innovación.** El Ayuntamiento ha aprobado en el año 2001 la construcción de un centro de empresas de base tecnológica en el Centro de Transportes de Coslada.

**(d) Club de empresas en Internet.** El club de empresas es un servicio en Internet destinado a ofrecer información sobre gestión de calidad, prevención de riesgos laborales y medio ambiente a las empresas de Coslada.

**(e) Jornadas y actos institucionales.** A lo largo del año 2001 se han desarrollado desde el ayuntamiento diferentes actos divulgativos orientados al mundo empresarial, sobre temas como riesgos laborales y calidad.

(f) *Publicaciones especializadas*. Durante el año 2001, la Concejalía de Desarrollo Económico y Empleo ha editado –a través del SIREDA– cuatro publicaciones especializadas en temas de desarrollo económico y empleo:

- Catálogo de Empresas de Coslada 2002.
- Guía de Empleo de Coslada.
- Plan de Comercio de Coslada: diagnóstico de la estructura comercial y hábitos comerciales.
- Revista “Desarrollo”.

### **(C) Formación, orientación e intermediación.**

#### **C.1. Formación.**

Las acciones de formación potenciadas desde el SIREDA se dividen en dos grandes apartados: formación ocupacional, y programas de formación-empleo.

En cuanto a la formación ocupacional, cabe destacar en primer lugar las acciones realizadas en el marco del *convenio de colaboración entre el ayuntamiento de Coslada y el Instituto Madrileño para la Formación (IMAF)*, dependiente de la Comunidad de Madrid. El objetivo del convenio, de carácter anual y cofinanciado por el Fondo Social Europeo, es el desarrollo de actividades formativas dirigidas a personas desempleadas con el fin de mejorar su cualificación, y de contribuir a la creación de empleo. Al tratarse de un programa de formación ocupacional, va dirigido prioritariamente a aquellos colectivos con mayores dificultades de acceso y/o reinserción en el mercado de trabajo.

En el año 2000, se realizaron dos tipos de cursos en el marco del convenio: un grupo de 7 cursos dirigidos exclusivamente a mujeres desempleadas, y que contó con 120 participantes. Y un segundo grupo de 8 cursos, de carácter mixto, con la participación de 138 alumnas/os. En cuanto al presupuesto del proyecto, el coste total fue de 240.404,8 euros, siendo la financiación de la Dirección General de Empleo de un 100% en el caso de los cursos para mujeres, y de un 85% en el de los cursos mixtos (el 15% restante, aportación municipal). La tabla 2.17. recoge la distribución de cursos por especialidades formativas.

**Tabla 2.17. Alumnos de cursos de Formación Ocupacional (Convenio Ayto Coslada-IMAF), según especialidad (2000).**

Curso	Alumnas/os	
	Nº	%
<b>Cursos para mujeres</b>		
Asistencia domiciliaria	15	12,50
Grabadora/verificadora de datos	18	15,00
Operadora de telemarketing	15	12,50
Informática para la gestión administrativa	18	15,00
Informática básica Windows EAO	18	15,00
WORD EAO	18	15,00
Usuario de comunicaciones de INTERNET	18	15,00
Total	120	100,00
<b>Cursos mixtos</b>		
Acces EAO	18	13,0
Excel EAO	18	13,0
Gestión informatizada de almacén	15	10,9
Informática básica Windows EAO	18	13,0
Práctica administrativa contable	18	13,0
Teletrabajo	15	10,9
Usuario de comunicaciones de INTERNET	18	13,0
WORD EAO	18	13,0
Total	138	100,0
<b>Total cursos (mujeres+mixtos)</b>	258	

Fuente: Memoria SIREDA (2000).

En el año 2001, se incrementó sustancialmente la oferta formativa, realizándose 30 cursos, con un total de 450 participantes (331 alumnas y 119 alumnos). El presupuesto para los cursos ha sido de 270.455,4 euros<sup>27</sup>. La tabla 2.18. recoge la distribución de cursos, según materia y participantes. Destacan particularmente las especialidades relacionados con la informática de gestión, que suponen más de la mitad de los cursos impartidos.

<sup>27</sup> Cf: tabla 2.13.

**TABLA 2.18. Alumnos de cursos de formación ocupacional (Convenio Ayto Coslada-IMAF), según especialidad formativa (2001).**

Curso	Hombres		Mujeres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
ACCES-EAO (1)	2	1,7	16	4,8	18	4,0
ACCES-EAO (2)	1	0,8	17	5,1	18	4,0
Administración de redes informáticas	13	10,9	2	0,6	15	3,3
Auxiliar Administrativo informatizada/o	2	1,7	16	4,8	18	4,0
Ayudante electricista	14	11,8	0	0,0	14	3,1
Cajera/o	0	0,0	15	4,5	15	3,3
Catalogación digital homologada	3	2,5	11	3,3	14	3,1
Comercio electrónico	3	2,5	12	3,6	15	3,3
Dependiente/a de comercio	1	0,8	12	3,6	13	2,9
Directos al empleo (1)	5	4,2	8	2,4	13	2,9
Directos al empleo (2)	2	1,7	12	3,6	14	3,1
Diseño asistido por ordenador y gestión empresas	11	9,2	4	1,2	15	3,3
Diseño de páginas web	7	5,9	8	2,4	15	3,3
Diseño gráfico-Curso avanzado de Microstation	5	4,2	10	3,0	15	3,3
Educación emprendedora (1)	3	2,5	8	2,4	11	2,4
Educación emprendedora (2)	0	0,0	9	2,7	9	2,0
EXCEL-EAO (1)	2	1,7	16	4,8	18	4,0
EXCEL-EAO (2)	1	0,8	17	5,1	18	4,0
Gestión de cooperativas	5	4,2	6	1,8	11	2,4
Gestión Informatizada almacén	2	1,7	13	3,9	15	3,3
Gestión programas ocio y tiempo libre	6	5,0	11	3,3	17	3,8
Habilidades sociales para el empleo	8	6,7	5	1,5	13	2,9
Instalación y mantenimiento ordenadores	10	8,4	5	1,5	15	3,3
Internet y sus aplicaciones (1)	3	2,5	12	3,6	15	3,3
Internet y sus aplicaciones (2)	1	0,8	14	4,2	15	3,3
Práctica administrativa contable	2	1,7	13	3,9	15	3,3
Técnicas administrativas de gestión de personal	0	0,0	15	4,5	15	3,3
Teletrabajo	2	1,7	13	3,9	15	3,3
WORD-EAO (1)	4	3,4	14	4,2	18	4,0
WORD-EAO (2)	1	0,8	17	5,1	18	4,0
<b>TOTAL</b>	<b>119</b>	<b>100,0</b>	<b>331</b>	<b>100,0</b>	<b>450</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Memoria SIREN (2001).

Además de los cursos realizados en el marco del convenio mencionado, también se han impartido acciones formativas correspondientes al *Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP)*, dirigido a los desempleados inscritos en la oficina de empleo.

En este sentido, en el año 2000 –además de seguir impartándose los cursos iniciados en 1999– se inició un curso de técnico en marketing, con la participación de 15 alumnos. En cuanto al año 2001, se han realizado tres cursos, con la participación de 41 alumnos, en las especialidades de: secretariado de dirección (14); empleado de gestión financiera de empresas (11); e inglés-gestión del transporte (16). La realización de los cursos en el año 2001 ha tenido una financiación, por parte de la Comunidad de Madrid, de 104.523,12 euros<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Cf tabla 2.13.

Por otra parte, un aspecto relevante a considerar es la adecuación de la oferta formativa dirigida a personas desempleadas, con la demanda de empleo registrada en las oficinas de empleo del municipio. En este sentido, como ya se ha analizado anteriormente, las profesiones con mayores problemas a la hora de encontrar personas dispuestas o capacitadas para ser empleadas son: albañil, mecánico de automóviles, cerrajero, instalador electricista y electrónico-ajustador. En cambio, si se considera la oferta formativa, se constata como la mayor parte de los cursos están relacionados con la informática de gestión, y muy pocos tienen que ver con el perfil de las profesiones mencionadas.

Además de la oferta de formación ocupacional, desde el SIREDA se han fomentado distintos programas de **formación-empleo**. Cabe destacar en primer lugar la iniciativa de *Casas de Oficio*, que se configuran como centros de aprendizaje y animación del empleo juvenil de carácter temporal.

Así, en el año 2000 se desarrolló la *IV Casa de Oficios de Medioambiente Urbano*, con una duración de 1 año, y dividida en dos etapas: De acuerdo con la normativa reguladora, en los primeros seis meses, se impartió la formación teórico-práctica con una duración de 840 horas, recibiendo los alumnos recibirán una beca de 750 ptas semanales. En la segunda fase los alumnos/as, pasaron a convertirse en *alumnos/as-trabajadores*, formando parte de la plantilla municipal a través de un contrato de formación de seis meses (alternando al 50% la formación teórica con la práctica profesional).

En cuanto al contenido, se contemplaron 4 módulos de formación: especialista en mantenimiento de jardinería urbana; especialista en restauración de áreas degradadas; viverista de planta autóctona; y especialista en infraestructura de jardines. Cada módulo contó con la participación de 15 alumnos, ascendiendo el total a 60. En cuanto al presupuesto, se solicitó una subvención a la Comunidad de Madrid de 437.524,1 euros, ascendiendo la aportación municipal a 56.186,47 euros.

En el año 2001, se continuó el programa con la *V Casa de Oficios de Medioambiente Urbano*, que contó con la participación de 48 alumnos menores, de 25 años. Para el desarrollo de este proyecto, el Ayuntamiento de Coslada ha recibido una subvención de 358.560,74 euros de la Comunidad de Madrid<sup>29</sup>, haciéndose cargo la corporación municipal de parte de los gastos del capítulo y material.

En cuanto al contenido, en la edición de este año se contempló el desarrollo de cuatro módulos: Jardinería, mantenimiento y mejora del medio urbano; conservación de la flora y viverista de planta autóctona; especialista en maquinaria de jardinería; y especialista en instalación de riegos automatizados y sistemas integrales informatizados.

Asimismo, en el año 2000 se desarrolló una *Escuela-Taller* de “aplicaciones informáticas para el Corredor de Henares”, coordinada por sindicato Comisiones Obreras. Este programa tiene como objeto fomentar la inserción laboral de jóvenes desempleados, combinando formación y prácticas, y estuvo dirigido a desempleados de distintos municipios del Corredor. La participación del ayuntamiento de Coslada se concretó en la aportación de 3 alumnas del municipio, previa selección realizada por la oficina de empleo.

También cabe mencionar la puesta en marcha en el año 2001 de un *Taller de empleo*, programa dirigido a desempleados mayores de 25 años, y en los que se combinan las acciones de formación y empleo con el objetivo de mejorar la empleabilidad de ese colectivo. El contenido del taller, realizado en colaboración con la Comunidad de Madrid, se ha centrado en las aplicaciones

---

<sup>29</sup> Cf tabla 2.13.

informáticas, y más concretamente ha tenido como objetivo la “Informatización de la Documentación Histórica del Archivo Municipal de Coslada (período 1930-1969), y el Diseño, Creación y Gestión de las Bases de Datos para el Anuario Estadístico Municipal”.

La duración del taller es de un año, y en cuanto a su composición, participan 16 mujeres con un perfil de auxiliar administrativo. Estas mujeres son trabajadoras municipales con un contrato de formación, y reciben un salario de 1,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional.

El Ayuntamiento de Coslada ha recibido una subvención de la Comunidad de Madrid de 221.756,73 euros para la puesta en marcha del proyecto<sup>30</sup> Asimismo, el Ayuntamiento se hace cargo del importe correspondiente a algunas partidas de Capítulo I y gastos de material.

Otro programa municipal que combina la formación y el empleo es el de “*Aprender en la empresa*”, desarrollado en el marco de la iniciativa comunitaria YOUTHSTART, y cuyo objetivo es facilitar su primera experiencia laboral a jóvenes de 16 a 25 años con una formación profesional de base o bien sin ningún tipo de cualificación. Se trata de mejorar las posibilidades de acceso al empleo recuperando la figura tradicional del aprendiz, fórmula muy demandada por las pequeñas y medianas empresas y que viene demostrando un importante grado de éxito.

El Ayuntamiento corre con los siguientes gastos:

- Seguro de accidentes y responsabilidad civil para los alumnos-trabajadores.
- Beca de formación por importe de 240,40 euros mensuales, si el joven trabaja a jornada completa, y 150,24 euros mensuales si lo hace a media jornada.

En el año 2000, 15 alumnos concluyeron sus prácticas, de los cuales 9 fueron contratados por las empresas al finalizar las mismas (uno de ellos con discapacidad psíquica). Las principales profesiones desarrolladas fueron: montador-reparador de ordenadores; técnico en trabajos verticales; auxiliar administrativo; montador de neumáticos; y marmolista.

En el 2001, 23 alumnos concluyeron sus prácticas, de los que 15 fueron posteriormente contratados. Los puestos de trabajo para los que han sido formados son: montador-reparador de máquinas de frío industrial; montador-reparador de máquinas de fotocopias e impresoras; aprendiz de artes gráficas; auxiliar administrativo; aprendiz mecánica rápida; y ayudante en aplicación de pinturas decorativas. El presupuesto, en concepto de becas y seguros, para este año fue de 6.490,93 euros.

También se ha desarrollado un programa de *prácticas profesionales*, dirigido a alumnos de los Institutos de Enseñanza Secundaria, universidades y aquellos procedentes de la formación ocupacional del ayuntamiento de Coslada y su patronato de deportes. Para ello se suscriben todos los años convenios de colaboración con estos centros educativos.

La Formación en Centros de Trabajo es obligatoria para los alumnos y alumnas de los I.E.S. y de las Universidades y, voluntaria para los procedentes de la Formación Ocupacional. La realización de estas prácticas no supone la existencia de relación laboral con el Ayuntamiento. En algunos casos son intensivas y en otros extensivas. Los alumnos han de asistir obligatoriamente salvo en algunos casos en donde las prácticas no son presenciales (es el caso de algunas Universidades).

---

<sup>30</sup> Cf tabla 2.13.

En el período 2000 se han desarrollado un total de 17 actuaciones (convenios correspondientes al curso 1999-2000) en los distintos departamentos municipales y patronato, en los que han participado 45 alumnos, lo que ha supuesto un total estimado de 18.747 horas prácticas. En cuanto a las actuaciones del período 2000-2001, se han desarrollado un total de diez en los distintos departamentos municipales y Patronato, en los que han participado 25 alumnos y alumnas lo que hay supuesto un total estimado de 4.047 horas de prácticas.

Merece resaltar las acciones diseñadas en el marco del programa de ***inserción laboral de personas con discapacidad***, y que han adoptado diversas formas:

(a) *Cursos de habilidades sociales y formación prelaboral*, centrados en la preparación al acceso al mercado laboral. En el año 2000 participaron 31 personas (20 mujeres y 10 hombres), y en el 2001 40 personas (15 mujeres y 25 hombres).

(b) *Formación ocupacional*. Por una parte, se han impartido distintos cursos dirigidos específicamente a este colectivo, en materias como jardinería, informática, administración y teletrabajo. Por otra, se ha establecido una cuota de reserva en los cursos de formación IMAF-Ayuntamiento de Coslada. Así, en el año 2000 participaron 21 alumnos (8%) del total, mientras que en el 2001 fueron 31 (7% total).

(c) *Formación-empleo*. Se establece igualmente una cuota de reserva en los distintos programas. En el año 2000, hubo 10 alumnos en la Casa de Oficios (17% del total), mientras que en el 2001 fueron 5 alumnos (10%). Asimismo, en el 2001 participaron 4 alumnos en el taller de empleo (25%). Por último, en el programa aprender en la empresa, participó 1 persona con discapacidad en el año 2001 (4%).

Finalmente, cabe señalar que en el año 2001 se ha accedido a una acción en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL, cuyo objetivo es la conciliación de la vida familiar y profesional, y la reintegración de los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo.

## **C.2. Orientación e intermediación.**

En el apartado de ***orientación y asesoramiento laboral*** para desempleados, desde el SIREDA se han articulado tres tipos de acciones:

(a) En primer lugar, las acciones de *orientación a desempleados*, diseñadas a partir del concepto de itinerario profesional, y que en la práctica se traduce en ofrecer a los usuarios un servicio integrado que se estructura en los siguientes pasos:

- Realización de la entrevista ocupacional inicial. Los principales objetivos que persigue esta acción realizada por el personal técnico del SIREDA de forma individual, son: conocer la situación profesional y personal de la persona desempleada; identificar intereses profesionales; detectar barreras que pudieran estar dificultando su colocación; y programar de mutuo acuerdo su itinerario de inserción
- Derivaciones a las acciones más idóneas en cada caso: bolsa de empleo, formación prelaboral, cursos de formación ocupacional, etc.
- Iniciación y acompañamiento a la persona desempleada en una búsqueda activa y organizada de empleo.

- Entrega al usuario/a de información actualizada sobre empresas, bolsas de trabajo, Colegios Profesionales y otros recursos de interés.
- Seguimiento personalizado a través de conversaciones telefónicas y/o entrevistas que se realizan bien a petición del usuario o de la orientadora laboral.

En este apartado, cabe resaltar específicamente la orientación y asesoramiento proporcionada a las personas desempleadas interesadas en el autoempleo, y en la que a partir de la entrevista inicial se contemplan diferentes aspectos como:

- Información puntual sobre ayudas, subvenciones, organismos y organizaciones demandadas por el emprendedor.
- Inclusión del emprendedor en programas formativos gestionados por el ayuntamiento, dirigidos a ampliar conocimientos en materia de gestión empresarial.
- Asesoramiento del proyecto empresarial, tutorización de proyectos, gestión de subvenciones y gestión de plazas en el vivero municipal de empresas.
- Seguimiento de las acciones realizadas con cada usuario.

En el año 2000, recibieron orientación 340 personas desempleadas, de las cuales 40 estaban interesadas en el autoempleo. En cuanto al año 2001, se atendió a un total de 524 personas, y se realizaron 806 orientaciones (entrevista inicial, 2ª entrevista, tutorización, etc.).

El perfil de los usuarios atendidos en el año 2001 responde a las siguientes características generales:

- Se atendieron 361 mujeres y 163 hombres, constatándose la presencia mayoritaria de las mujeres en todos los tramos de edad.
- En relación al nivel de estudios, el mayor porcentaje de personas atendidas (33%) cuenta con un nivel académico de Certificado de Escolaridad, seguido las personas con nivel de Graduado Escolar (30%). Las personas que no poseen estudios representan el 4%. El 7% son personas que cuentan con el título de E.S.O., siendo mínimo el porcentaje (entre el 2% y el 6%) de personas con un nivel de Formación Profesional de primer o segundo grado, Bachillerato, C.O.U., diplomatura o licenciatura
- Considerando los colectivos con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo, cabe destacar en primer lugar las personas con discapacidad representaron el 27% del total de usuarios; a continuación, se encuentran las mujeres mayores de 35 años (24 %); el colectivo de personas extranjeras representa el 9% de las atenciones realizadas y el de jóvenes que buscan su primer empleo, el 15%.; finalmente, los hombres mayores de 40 años constituyen el colectivo que se ha atendido en menor medida, con un 5% del total de atenciones realizadas.

En cuanto al tipo de servicio al cual se ha derivado mayoritariamente a los usuarios, destaca en primer lugar la bolsa de empleo, seguida de las acciones de formación y la elaboración de documentos por parte de la orientadora laboral (curriculum vitae, cartas de presentación, etc.).

(b) En segundo lugar, el Ayuntamiento de Coslada, a través del Departamento de Desarrollo Económico y Empleo, presentó a la Comunidad de Madrid en el año 2001 un proyecto para el desarrollo de acciones de *Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo (OPEA)*, recibiendo una financiación de 43.034,87 euros<sup>31</sup>. Este proyecto viene a completar las acciones de Orientación Profesional que el SIREDE desarrolla con personas desempleadas.

Los objetivos de este proyecto son dos: proporcionar a los demandantes de empleo de Coslada, incidiendo en los colectivos con mayores dificultades de inserción, las acciones que contribuyan a mejorar su posición en el mercado de trabajo; y fomentar el autoempleo como alternativa al desempleo de los ciudadanos de Coslada. Para ello, se han planteado las siguientes acciones concretas:

- *Tutoría individualizada*: Es el proceso individualizado de orientación profesional, dónde el técnico y la persona demandante de empleo acuerdan los pasos a realizar para conseguir un óptimo desarrollo del itinerario de inserción profesional, facilitando los medios más adecuados para la capacitación de una búsqueda autónoma de empleo.
- *Desarrollo de Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO)*: Es la acción grupal encaminada a incidir sobre los aspectos que faciliten la puesta en marcha y mantenimiento de actividades en un proceso de inserción profesional.
- *Grupo de Búsqueda de Empleo (GB)*: Consiste en un proceso encaminado al conocimiento, entrenamientos y aplicación de aquellas habilidades y técnicas facilitadoras del proceso de búsqueda de empleo.
- *Información y Motivación para el Autoempleo (INMA)*: Acción grupal a través de la cual se pretende despertar en la persona demandante de empleo el interés por la iniciativa empresarial, así como proporcionar la información necesaria para llevar a cabo un proyecto de empresa.
- *Asesoramiento de Proyectos Empresariales (APE)*: El objetivo de esta acción es guiar a la persona emprendedora en la elaboración de su proyecto empresarial apoyando y asesorando en aquellos aspectos que presenten mayores dificultades para la puesta en marcha de su plan de empresa.

En cuanto a los resultados, se han desarrollado 341 acciones –de los que el 98% han sido tutorías individualizadas– atendándose 262 personas (tabla 2.1.).

---

<sup>31</sup> Cf tabla 2.13.

**TABLA 2.19. ACCIONES OPEA EN EL AYUNTAMIENTO DE COSLADA, SEGÚN USUARIOS Y HORAS DE ATENCIÓN. AÑO 2001.**

<b><u>TIPO DE ACCIÓN</u></b>	<b>ACCIONES</b>	<b>HORAS ATENCIÓN</b>	<b>USUARIOS</b>
<b>1ª TUTORÍA</b>	228	684	228
<b>2ª TUTORÍA</b>	106	318	
<b>A.P.E.</b>	4	26	4
<b>D.A.P.O.</b>	1	18	9
<b>G.B.E.</b>	1	32	10
<b>I.N.M.A.</b>	1	4	11
<b>TOTAL</b>	<b>341</b>	<b>1.082</b>	<b>262</b>

Fuente: Memoria SIREDA (2001).

Cabe señalar, asimismo, que 68 personas han conseguido un puesto de trabajo después de pasar por estas acciones, que representan en torno al 26% de las personas atendidas.

(c) En tercer lugar, a través del SIREDA se presta un servicio de información y autoconsulta, que incluye diferentes aspectos como:

- Campaña de puertas abiertas, con la organización de visitas grupales al SIREDA para diversos colectivos (estudiantes de los últimos cursos, empresarios, asociaciones empresariales, etc.)
- Servicio de autoconsulta, a través de la puesta a disposición de los usuarios de carpetas de autoconsulta con información actualizada que recoge las ofertas de empleo públicas y privadas, así como información para el empleo. También, se han colocado dos puestos de Internet.
- Servicio de bancoempleo. A través de este servicio se pone a disposición de los trabajadores/as en búsqueda o mejora de empleo una base de datos actualizada semanalmente con las ofertas de trabajo público, privado, en prácticas y de trabajo voluntario procedentes de las ofertas publicadas en prensa y que se generan diariamente en España.
- Fondo especializado. Se proporciona a los usuarios información y documentación actualizada en materia de desarrollo económico y empleo.

Merece destacar, finalmente, que desde el servicio de información se ha establecido una coordinación con todas las áreas del ayuntamiento de Coslada, así como con otros organismos y entidades que en el desarrollo de sus acciones inciden en temas de empleo, formación y promoción económica, creando una red de intercambio de información y estableciendo canales de derivación de usuarios a los diferentes programas y servicios.

Además de las acciones de orientación y asesoramiento, el ayuntamiento de Coslada desarrolla actividades de **intermediación** en el mercado laboral del municipio, servicio que se presta actualmente a través de la bolsa de empleo del SIREDA. Cabe señalar que es un servicio que se gestiona de forma integrada, en conexión con los servicios de orientación y asesoramiento laboral, sobre la base del concepto de itinerario profesional. Merece resaltar, asimismo, que la bolsa de

empleo no gestiona ofertas de Empresas de Trabajo Temporal, ni ofertas de contratos de menos de un mes de duración.

Considerando los resultados de la bolsa de empleo, en el año 2000 se registraron 2.229 demandas, con el siguiente perfil: el 70 % fueron realizadas por mujeres, y el 30% por hombres; se constata una mayor demanda por parte de los desempleados jóvenes (16-25 años); en relación al tipo de estudios, destaca el colectivo de personas con estudios primarios, que supone el 31% de las demandas.

En cuanto a la oferta, el número registrado en este año ascendió a 1.282. Respecto a los requisitos para acceder a los puestos de trabajo, se constata que las empresas valoran principalmente la experiencia previa, incluso en aquellos puestos de trabajo a priori menos cualificados (tareas de carga y descarga, reparto, limpieza, etc.).

Como resultado de la gestión de ofertas, el nº de colocaciones fue de 928, que supone una tasa de inserción del 42%.

En el año 2001, se han registrado un total de 2.347 demandas de empleo, de las cuales 297 han sido realizadas con el objetivo de lograr una mejora en el empleo. El perfil de la demanda es similar al referido para el año 2000, destacando quizás el incremento en el porcentaje de mujeres demandantes, que pasa al 65% del total. Por otra parte, el número de ofertas recibidas asciende a un total de 1.729, lo que supone un incremento respecto al año 2000 de 110 ofertas

Un total de 552 personas han encontrado empleo a través de la Bolsa de Empleo de Coslada durante el año 2001. El número de colocaciones en el grupo de los hombres (303) es mayor que en el grupo de las mujeres (249), aunque la diferencia no es tan significativa como en años anteriores.

### **2.3. Valoración de la intervención local a favor del empleo.**

El objeto de este capítulo es complementar la descripción de las medidas de fomento del empleo ejecutadas en Coslada, con una valoración más cualitativa sobre la eficacia de dichas medidas. Para ello, se toma como referencia una serie de elementos que se consideran relevantes a la hora de programar la intervención local a favor del empleo, y que conciernen a cuestiones como el reforzamiento de los servicios públicos de empleo, la concertación social, el grado de coordinación de los agentes involucrados, la coherencia y especialización de las medidas o la evaluación de las actuaciones.

Entre los **aspectos positivos**, merece resaltar:

**(1)** En primer lugar, la integración de las distintas políticas de fomento del empleo en un servicio único, el SIREDA, que se encarga de diseñar y coordinar la ejecución de las distintas actuaciones. Ello permite racionalizar y adecuar la intervención pública a favor del empleo, articulando los distintos servicios y acciones que se desarrollan en el ámbito municipal.

**(2)** En segundo lugar, cabe destacar la existencia de una coordinación fluida del SIREDA con las distintas áreas del ayuntamiento, particularmente con aquellas concejalías que trabajan con colectivos específicos, como es el caso de juventud y mujer. Así, se coordinan programas –por ejemplo: aprender en la empresa, para jóvenes– se intercambia información, se canaliza gente hacia los servicios del SIREDA, y el personal del SIREDA a su vez orienta a los servicios de las otras

concejalías (centro de información juvenil..). Todas las acciones que desarrollen esas concejalías en materia de empleo, se canalizan hacia y a través del SIRED.

(3) En cuanto al tipo de acciones diseñadas, merece señalar –además de las acciones clásicas de formación, orientación e intermediación– el peso otorgado al programa emprendedores, en la medida en que no sólo se centra en la empleabilidad de los desempleados, sino que trata asimismo de incidir en la promoción de nuevas actividades. Asimismo, merece señalar las distintas acciones de apoyo y dinamización al tejido productivo, particularmente a través del vivero de empresas, o el plan estratégico de apoyo al comercio.

(4) Resulta igualmente positivo la priorización otorgada a determinados colectivos –como las mujeres y los jóvenes– así como el desarrollo de una serie de medidas específicas dirigidas a las personas con discapacidad.

(5) Finalmente, en relación a la evaluación, ésta se concreta en la realización de una memoria anual, en la que se detallan las distintas acciones realizadas y los colectivos beneficiados, a partir de la cual se toman las decisiones sobre el diseño de las actuaciones futuras.

En cuanto a las principales **carencias** detectadas, cabe señalar:

(1) Es necesario referirse, en primer lugar, al escaso desarrollo de la concertación social en el ámbito municipal. En un primer momento, se intentó consolidar un mecanismo de concertación, con la creación del Consorcio para la Formación, cuyo objetivo era la gestión de la formación a través de la Entidad Local y los agentes sociales, pero ha sido una experiencia que ha fracasado. En la actualidad, las políticas municipales de empleo se centralizan a través de un servicio –el SIRED– que es gestionado por el ayuntamiento de forma unilateral, sin participación de los agentes sociales.

Esta situación se ha traducido, asimismo, en la no-existencia en Coslada de un Pacto Local de Empleo, un elemento que a juicio de los sindicatos incidiría de forma positiva en el desarrollo de las estrategias de fomento del empleo en el municipio.

En este sentido, a juicio de los responsables del ayuntamiento el papel de los agentes sociales es más bien pasivo, limitándose a validar las propuestas que presenta el ayuntamiento, sin realizar aportaciones propias ni corresponsabilizarse en el diseño de las actuaciones. En cambio, para los agentes sociales el ayuntamiento desarrolla sus acciones de forma unilateral, sin promover realmente la concertación

Por otra parte, los agentes sociales también considera que se ha pretendido diluir su papel a favor de otros interlocutores de la sociedad civil: asociaciones de vecinos, organizaciones del tercer sector, etc. En este sentido, los sindicatos y organizaciones empresariales reclaman un papel prioritario en la articulación y concertación de medidas a favor del empleo.

(2) Un segundo aspecto a resaltar concierne a la coordinación de los agentes involucrados en el desarrollo de las medidas de fomento del empleo. Si bien, como se ha señalado anteriormente, el grado de coordinación interna en el ámbito del ayuntamiento es razonable, la coordinación externa con otros agentes es bastante más deficiente.

Así, por una parte, se constata una visión excesivamente “localista” por parte de los ayuntamientos del denominado Corredor de Henares, en el sentido de que se centran exclusivamente en las acciones dirigidas a su municipio y a sus desempleados, sin participar de una concepción más

general de la comarca y la región. Ello se traduce en el hecho de que no ha habido capacidad real de coordinación para desarrollar las distintas políticas –industrial, de empleo, etc.– en el ámbito comarcal, que permitiese optimizar los recursos (a pesar de la creación de una Red Local que agrupa a distintos municipios de la zona).

Por otra parte, no existe una coordinación efectiva entre los distintos agentes –ayuntamiento, sindicatos, organizaciones empresariales– a la hora de articular las acciones a favor del empleo en el municipio. En este sentido, se constata una multiplicación y duplicidad de estructuras similares de atención al desempleado en el ámbito local, un hecho negativo que implica además el derroche de recursos, ya que los colectivos de desempleados no son tan amplios en el ámbito local como para justificar esta situación.

Un ejemplo de esta situación lo constituyen las acciones OPEA, que son realizadas por distintos agentes de forma simultánea. Así, en el ámbito de la red local –que integra 8 municipios– se hallan contabilizados 52 puntos donde se realizan acciones OPEA, un hecho que supone un evidente derroche de recursos.

De igual modo, en los distintos municipios del Corredor de Henares se ofertan cursos de formación de igual contenido, en un mismo momento, en locales diferentes, por parte de actores diversos (ayuntamiento, sindicatos, empresarios, etc.).

**(3)** En tercer lugar, por parte de los agentes sociales se critica el hecho de que las acciones que se programan no se sustentan en un análisis previo de las necesidades reales de los municipios, constatándose un excesivo mimetismo de las medidas, particularmente en el caso de la formación y formación-empleo (escuelas taller, casas-oficio). Los contenidos de las escuelas taller y casas-oficio se articulan en actividades-tipo, que en general no se corresponden con las necesidades reales y especificidades de cada municipio, y que suelen reproducirse miméticamente. En cuanto a la formación ocupacional, la oferta de cursos –orientada en buena medida a la informática de gestión– no se corresponde con el perfil de las profesiones con mayores dificultades de satisfacer la demanda en el municipio.

Además, se constata una visión localista, en el sentido de que se contemplan sólo los desempleados del propio municipio, y no se cogen al del pueblo adyacente aún cuando falte gente para el cupo y se pierda el curso. Por otra parte, se constata que no se garantiza la inserción posterior de los alumnos una vez finalizada la acción.

**(4)** Merece referirse asimismo a las dificultades que tienen los Agentes de Desarrollo Local (ADLs) para realizar su trabajo, y que en general coinciden con la situación de otros municipios (FOREM, 2000). Así, cabe señalar como uno de los principales obstáculos la falta de estabilidad: los ADLs suelen ser contratados a través de programas derivados de otras Administraciones, con una duración determinada.

En este sentido, se plantea un problema de rotación excesiva del personal, porque además los programas del INEM obligan a contratar desempleados, lo que implica la renovación constante de los equipos. Ello implica que sea muy difícil consolidar equipos estables de trabajo.

Por otra parte, se constata que, en términos generales, las tareas de los ADLs se centran en la captación de aquellas subvenciones a los que el ayuntamiento se puede acoger, descuidando la dinamización de la actividad empresarial en la zona y la captación de nuevas inversiones.

Finalmente, se constata por parte de los propios ADLs una escasa visibilidad de su labor entre las empresas del municipio.

(5) En quinto lugar, conviene señalar la escasa efectividad de las medidas de fomento de nuevas actividades empresariales, bien relacionadas con los nuevos yacimientos de empleo –por ejemplo, servicios de proximidad– bien en el ámbito cooperativo. En efecto, a pesar de las labores de difusión y asesoramiento, son muy pocos los nuevos proyectos empresariales que llegan a consolidarse. Las principales dificultades para el desarrollo de nuevos proyectos empresariales, detectadas por los propios Agentes de Desarrollo Local del municipio, son:

- *Dificultad de encontrar nuevos nichos de mercado*, en la medida en que el mercado de aquellos servicios de proximidad con solvencia –por ejemplo, atención a mayores, limpieza doméstica o cuidado de infancia– está ya muy cubierto por empresas ya consolidadas en la Comunidad de Madrid. Por otra parte, no existe un estudio de los potenciales nuevos yacimientos de empleo en el municipio, ni tampoco se han implementado instrumentos que permitan promocionar proyectos viables (por ejemplo, los cheques–servicio).
- *Falta de concreción del proyecto*: en la mayoría de los casos, los emprendedores no tienen una idea clara de lo que se quiere o se puede hacer, o de cómo llevarlo a la práctica. En este sentido, sería necesario una mayor labor de detección de posibles actividades, que pudieran servir de referencia a los posibles emprendedores.
- *Financiación base*. La puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales requiere una financiación base de partida, que sirva de garantía a las posibles ayudas (por ejemplo, créditos blando), y que permita afrontar todo el período de consolidación de la empresa. En este sentido, la mayoría de los desempleados no tienen dicha financiación, y no pueden permitirse esperar el tiempo necesario para la consolidación del proyecto.
- *Déficit de formación*, particularmente en gestión empresarial. El desarrollo de un nuevo proyecto empresarial requiere un equipo de trabajo con unas competencias en gestión empresarial, que normalmente no tienen los desempleados, y cuya carencia dificulta notablemente la puesta en marcha de los proyectos.
- *Rigidez normativa*: Se considera que existe una excesiva reglamentación y burocracia, que dilatan por un tiempo excesivo (e incluso, a veces impiden) la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales. En este sentido, se propone una simplificación de los trámites y plazos necesarios para conceder licencias a nuevas actividades empresariales.

(6) Se constata que la financiación condiciona notablemente la puesta en marcha de los programas, particularmente los mixtos de formación-empleo, que son los que tienen un mayor coste por persona. En este sentido, el desarrollo de dichos programas –u otros, como la contratación temporal para la realización de obras y servicios a través de convenios con el INEM– están supeditados a la financiación externa, y de hecho una restricción en las mismas supone la no realización de las acciones.

(7) Finalmente, a juicio de los agentes sociales no existe evaluación real de los programas, más allá del mero registro y contabilización de acciones/usuarios, pero sin un análisis de la eficacia real de las medidas. En este sentido, se considera que la evaluación tendría que considerar el seguimiento de los usuarios de las acciones, una vez finalizada la misma, realizando un seguimiento posterior

del desempleado –por ejemplo, a los seis meses– en cuestiones como: si ha habido o no-inserción; si el puesto de trabajo, en caso de inserción, se corresponde con las características de la acción recibida (por ejemplo, formación); si la persona está satisfecha o quiere cambiar; si el empresario cumple con las condiciones del contrato; o en cómo se especifica en la oferta.

### 3. Políticas de fomento del empleo en Gijón.

Gijón constituye un estudio de caso de especial interés dadas las singularidades de su contexto socioeconómico. Los cambios sufridos en su estructura productiva, la especial incidencia del paro y las dificultades de creación de empleo, fruto de una prolongada crisis de los sectores que sustentan su economía, hacen de esta ciudad un interesante objeto de estudio para esta investigación. La existencia de un pacto local de empleo ofrece la posibilidad de analizar el desarrollo de las acciones de promoción de empleo programadas en un contexto en el que –a diferencia del caso de Coslada– tales acciones están consensuadas y son resultado del acuerdo entre los diferentes actores sociales.

Con el fin de situar el caso de Gijón dentro de su contexto regional se aportan algunos datos acerca de la estructura socioeconómica asturiana, particularmente relevante dada la crisis estructural que tiene la región desde hace años. Posteriormente, y tras analizar la estructura productiva y mercado de trabajo de Gijón, se considera la estructura institucional desde la que se trabaja para abordar, a continuación, el análisis y valoración de las políticas de fomento del empleo

#### 3.1. Contexto regional.

Asturias se ha configurado, en las últimas décadas, como prototipo de ese conjunto de áreas territoriales para las que se ha acuñado el término de *regiones de tradición industrial declinante*. En efecto, la mayoría de los indicadores –como los que sitúan a esta Comunidad a la cola del crecimiento económico español– “ofrecen pruebas concluyentes de la intensidad y la persistencia del declive asturiano, que cuenta además con la singularidad de haberse iniciado tiempo atrás, en los años sesenta, en plena etapa expansiva de la economía nacional. Los niveles relativos de producción y de renta por habitante han ido decayendo paulatinamente; el desempleo y la desindustrialización han avanzado sucesivamente; la atonía y el estancamiento han hecho acto de presencia, afianzándose una sensación de desplazamiento respecto de los centros de decisión, de consumo, de los grandes mercados y de los nuevos ejes españoles y europeos de desarrollo” (Castells; 1994).

Los problemas de la Comunidad Asturiana están ligados, pues, a su especialización productiva en sectores maduros–con características de monocultivo industrial– cuya crisis se ha intentado solucionar mediante una serie de reconversiones que no se han visto acompañadas de procesos de reindustrialización, un hecho que ha redundado en el agravamiento de los problemas de la región. En este marco, es importante señalar que las posibilidades de desarrollo de la región están condicionadas por una serie de características socioeconómicas estructurales, entre las que se pueden destacar las siguientes:

**(a) Fuerte especialización productiva.** La especialización y el desequilibrio productivo, la concentración de la actividad económica en el sector industrial y, fundamentalmente, en ramas de demanda débil productoras de bienes básicos, es una de las principales características de la economía asturiana. Su estructura sectorial muestra claras peculiaridades respecto a la vigente en el conjunto del Estado español, con una marcada orientación industrial; en este sentido, el rasgo más significativo es la especialización del propio sector industrial, que presenta históricamente una acusada polarización en torno a las ramas de minería y siderurgia. Esta especialización industrial plantea una notable limitación para el crecimiento económico, al registrarse una ausencia casi total de actividades de demanda fuerte y una reducida participación relativa de algunas ramas clave en el entorno económico asturiano, por su capacidad de arrastre y dinamización, como las cárnicas y las químicas.

**(b) Alta presencia del sector público.** Este es otro de los rasgos más singulares de la estructura económica regional, si bien a lo largo de las dos últimas décadas se ha sometido a la empresa pública localizada en Asturias a un doble proceso de ajuste que, por un lado, tiene como protagonistas a la reconversión y reorientación de sus actividades y negocios -con el objetivo último del saneamiento de la cuenta de resultados- y, por otro, a la liquidación y privatización de la mayoría de aquellas.

De tal forma que, entre 1980 y 1996 se perdieron 31.600 empleos en las empresas públicas industriales asturianas, de los cuales más de 15.000 se concentraron en los últimos cinco años. Además, estos ajustes desencadenaron una fuerte reconversión en pequeñas, medianas y grandes empresas privadas asturianas. Este proceso ha continuado con hechos como la privatización, en 1997, de empresas tan relevantes para la región como la Corporación Siderúrgica Industrial (CSI) - hoy en día denominada ACERALIA- y la Industria Española del Aluminio (INESPAL). No obstante, las empresas públicas industriales asturianas aún existentes, continúan teniendo un peso específico en el V.A.B. regional.

En este contexto, la empresa pública debe seguir siendo un eficaz instrumento de la política industrial de la región, si bien “ya no podemos seguir hablando en los términos fijados hasta el presente de la participación activa del sector público empresarial (reducido a la mínima expresión), sino del conjunto de nuestro tejido básico industrial, como principal “input-de un “output” regional que es la reindustrialización. Es decir, los grandes grupos y empresas industriales asentadas en Asturias pueden y deben hacer un esfuerzo ejemplar en materia reindustrializadora que demandan no solamente los trabajadores y los agentes sociales sino el conjunto de la Sociedad, a la vez que el sector público superviviente introduce elementos de consolidación y una profunda reforma de su cultura y gestión”. (Comisiones Obreras de Asturias, 1998).

**(c) Minifundismo empresarial del sector privado.** El sector empresarial asturiano se caracteriza por una estructura dual, en la que coexisten algunas pocas empresas de gran tamaño, con un amplio tejido de empresas de reducida dimensión. Según los últimos datos publicados por el Directorio Central de Empresas (DIRCE)<sup>32</sup> de las 65.601 empresas existentes en Asturias apenas el 0,6 % tienen una plantilla superior a los 50 trabajadores.

Son conocidos, al respecto, los problemas de competitividad, dificultad de acceso a los mercados de capitales, y baja capacidad exportadora derivados de una dimensión subóptima, a lo que se añade, en el caso asturiano, la escasa propensión que sus empresas muestran hacia la cooperación y las alianzas estratégicas.

**(d) Desequilibrios territoriales.** La concentración espacial de las actividades industriales, consolidada en el siglo pasado, sigue vigente en la actualidad. Así, la zona central, primer escenario de la industria regional, sigue concentrando la mayor parte de los recursos humanos, técnicos y productivos, vertebrándose en torno a las cinco ciudades más importantes (Oviedo, Gijón, Avilés, Mieres y Langreo). El análisis de distintos indicadores sugiere, al respecto, que la industria asturiana se muestra extraordinariamente selectiva en su conducta espacial, de modo que la preferencia por el área central resta importancia a cualquier fenómeno de difusión.

**(e) Insuficiencia de algunos recursos estratégicos.** Especialmente los relativos a infraestructuras de transportes y comunicaciones, formación y cualificación de la mano de obra, y capital tecnológico.

---

<sup>32</sup> DIRCE, INE. 1 Enero 2001.

**(f) Una población envejecida** . Según datos recogidos por el INE en las sucesivas revisiones del padrón municipal, desde el año 1996 Asturias ha perdido mas de 10.000 habitantes (la población actual, según el último Censo del año 2001, asciende a 1.062.998 habitantes). La Comunidad asturiana presenta una de las tasas de natalidad más bajas de la Unión Europea y una población notablemente envejecida. Así pues, se consta un descenso de la población joven en edad de trabajar, sobre todo en el tramo comprendido entre los 15 y 29 años, y un importante incremento de los mayores de 65 años

**(g) Tasas de actividad que no despegan**. Según datos de la EPA correspondientes al último trimestre del año 2001, la tasa de actividad se sitúa en Asturias en el 41,39 %, la mas baja de España, a mas de 10 puntos del 51,80 % nacional. Según datos de Asturlink la caída de la población activa ha sido porcentualmente la mayor del Estado alcanzando niveles desconocidos desde hace mas de veinte años. En este sentido hay que tener en cuenta varios factores que contribuyen a esta situación como son la temprana retirada del mundo laboral de la población mayor de 55 años debida a las políticas de jubilación anticipada, la baja tasa de actividad femenina, los bajos índices de natalidad, el alargamiento del periodo de estudios y el declive económico que vive la región.

**(h) Alta tasas de paro**. La tasa de paro de Asturias es una de las más elevadas de entre todas las Comunidades. Según datos de la EPA –último trimestre de 2001– la tasa de paro se sitúa en un 14 %, con un número de desempleados que supera las 50.000 personas<sup>33</sup> (tabla 3.1).

**Tabla 3.1. Tasas de empleo y paro, por CC.AA.  
Año 2001.**

CC.AA	T. Empleo	T. Paro
España	47,7	12,7
Andalucía	38,7	22,3
Aragón	46,7	7,9
Asturias	36,5	14,0
Baleares	52,1	6,6
Canarias	47,2	13,1
Cantabria	43,1	12,9
Castilla y León	41,3	12,5
Castilla-La Mancha	42,6	12,4
Cataluña	48,4	8,8
Comunidad Valenciana	48,1	10,8
Extremadura	38,2	22,6
Galicia	42,4	13,8
Madrid	50,3	10,1
Murcia	46,0	12,5
Navarra	49,4	6,2
País Vasco	46,1	11,1
Rioja	44,5	7,3

Fuente:EPA.

<sup>33</sup> En este punto cabe resaltar los cambios que se producirán en estas cifras tras la aplicación de la nueva metodología de la EPA.. Según informaciones aparecidas en la prensa asturiana (La Nueva España, 5/2/02 ) se estima una disminución de la tasa de paro de casi la mitad, de manera que Asturias pasaría de estar entre las Comunidades con mas paro del Estado a encontrarse entre las primeras del “ranking”. Asimismo se incrementaría el número de activos y la tasa de actividad de forma considerable.

El desempleo tiene especial incidencia en las mujeres y en los jóvenes, así como en los demandantes de primer empleo. Dentro de las primeras, particularmente concentrado en los tramos de edad que comprenden los 30 y 40 años seguido de las mujeres de edad entre 19 y 29 años. En cuanto al paro juvenil resulta de especial importancia en los menores de 19 años.

Por sectores productivos las cifras de desempleo son mas elevadas en los servicios siendo, tras éste, la industria y la construcción los mas afectados.

### 3.2. Estructura socioeconómica de Gijón.

Se realiza en este apartado una contextualización de la estructura socioeconómica municipal, incidiendo para ello en tres aspectos: superficie y población, estructura productiva y mercado de trabajo.

#### 3.2.1. Superficie y población.

La ciudad de Gijón está situada en el centro de la amplia franja litoral de Asturias y tiene una extensión de 181,7 Kilómetros cuadrados. Su población asciende, según el Censo de 2001, a 267.419 habitantes, siendo el municipio más poblado de la Comunidad, con la cuarta parte de la población (tabla 3.2). Su densidad de población es de 1.466,26 habitantes por Km<sup>2</sup>.

**Tabla 3.2. Población de los municipios de Asturias. Año 2001.**

Municipio	Nº habitantes	%
Gijón	266.419	25,1
Oviedo	201.154	18,9
Avilés	83.185	7,8
Siero	47.890	4,5
Mieres	47.719	4,5
Langreo	45.731	4,3
Castrillón	22.501	2,1
San Martín del Rey Aurelio	20.247	1,9
Cangas del Narcea	16.511	1,6
Corvera de Asturias	15.885	1,5
Resto municipios	295.756	27,8
<b>Total</b>	<b>1.062.998</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE (Censo de 2001).

Un aspecto demográfico a resaltar es el envejecimiento de la población gijonesa. Así, el movimiento natural de la población durante los últimos doce años muestra claramente el retraimiento de la misma ya que el número de nacimientos ha ido en un descenso constante y la tasa de defunciones se ha estabilizado.

En cuanto al saldo migratorio, normalmente negativo desde hace ya varios lustros, consecuencia, no solo de factores sociales y culturales sino fruto de la crisis industrial en concreto, ha experimentado un ligero crecimiento desde 1998 debido a flujos de población del exterior.

### 3.2.2. Estructura productiva.

Gijón es una ciudad con una fuerte tradición industrial y una gran especialización productiva en el sector del metal, particularmente en la industria siderúrgica integral y en el sector naval. Cuenta asimismo con una importante presencia de la industrias extractivas (principalmente carbón). En este sentido, cabe señalar que las sucesivas reestructuraciones y ajustes que ha sufrido el sector industrial en Asturias y la continua pérdida de peso de la economía asturiana en la nacional, han hecho de la región (y la ciudad) un ejemplo de región (ciudad) industrial en declive, con una serie de defectos estructurales básicos que condicionan su capacidad de recuperación en el futuro.

En general, el sector industrial gijonés sigue teniendo una gran importancia si se observa que este el que más ocupados mantiene después del sector servicios. Hay que destacar en este sentido que, el hecho de que la gran mayoría de las empresas industriales nacieran y se protegieran desde ámbito público, permitieron su subsistencia, si bien dichas políticas de protección no se han preocupado demasiado de adaptar sus estructuras y comportamientos en el sentido de operar con un proyecto de futuro claro y viable.

Asturias vive, desde mediados de los 80, un importante proceso de terciarización en su economía como contrapartida a la crisis industrial. Gijón presenta datos que confirman este hecho (cf más adelante, tabla 3.3).. Aún así, las empresas de servicios de Gijón presentan una serie de características como las carencias formativas de los trabajadores, la falta de inversión en nuevas tecnologías de información y gestión o la escasa capacidad de innovación, que hacen de este un sector con una insuficiente proyección de futuro.

Otro sector con importancia en Gijón es el de la construcción. Es el tercero, tras los citados, en nivel de ocupación, además de estar actualmente en expansión (fundamentalmente por la licitación oficial).

Por otra parte el sector primario va perdiendo peso en la economía asturiana en general y en la gijonesa en particular y aunque las expectativas de crecimiento a corto plazo son positivas este sector cada vez tiene menos importancia en la economía de la región.

### 3.2.3. Mercado de trabajo.

El mercado de trabajo gijonés reproduce las características que se dan en todo el contexto asturiano: estancamiento demográfico, tasas de actividad en continuo descenso y paro endémico que incide sobre todo en la población femenina y en la juventud.

Los datos que ofrece Gijón acerca de su población son determinantes a la hora de hablar de *tasas de actividad*. Una tasa de natalidad de las mas bajas de Europa y una población envejecida obligan a un desplazamiento de la población activa hacia edades maduras y dificultan en extremo el relevo generacional en el empleo. Por otro lado, Gijón se caracteriza, por la incidencia de políticas de jubilación anticipada debido a la crisis industrial, lo cual supone una salida del mercado laboral de los trabajadores maduros.

A ello hay que sumarle el retraso en la incorporación al trabajo por parte de la juventud (debido al alargamiento del tiempo dedicado a los estudios) y la emigración cada vez más acentuada de jóvenes fuera de Asturias. El resultado es la baja tasa de actividad que existe en Gijón (41 %) que es, también, de las mas bajas del país y de toda Europa.

Asimismo, Gijón es una ciudad con un importante problema de desempleo, reproduciendo las pautas generales de la Comunidad. Así, la tasa de paro de Gijón es, según datos de la EPA de un 14 % (2000). El paro afecta en distinta medida a los hombres y a las mujeres.

Considerando la distribución del empleo por sectores de actividad, aunque el primer lugar lo ocupa el sector servicios, destaca asimismo el peso relativo de la industria, particularmente la rama de metalurgia y productos metálicos (tabla 3.3)

**Tabla 3.3. Distribución del empleo en Gijón según rama actividad económica. Año 2000.**

SECTOR/RAMA ACTIVIDAD	Nº Trabaj.	%
<b>Agricultura y pesca</b>	<b>1.755</b>	<b>1,86</b>
Industrias extractivas	494	0,52
Industrias de alimentación, bebidas y tabaco	1.531	1,63
Industria química	346	0,37
Otros productos minerales no metálicos	822	0,87
Metalurgia y productos metálicos	7.391	7,85
Industria transformadora de los metales	3.692	3,92
Otras industrias manufactureras	3.133	3,33
Energía eléctrica, gas y agua	309	0,33
<b>Total industria</b>	<b>17.718</b>	<b>18,82</b>
<b>Construcción</b>	<b>12.539</b>	<b>13,32</b>
Comercio y reparación	19.305	20,51
Hostelería	7.202	7,65
Transporte y comunicaciones	5.230	5,56
Servicios financieros y empresariales	9.577	10,17
Educación, sanidad y servicios sociales	10.681	11,35
Otros servicios	10.133	10,76
<b>Total servicios</b>	<b>62.128</b>	<b>66,00</b>
<b>TOTAL SECTORES</b>	<b>94.140</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Estadísticas Laborales, Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI).

En este contexto, el análisis de los datos sobre paro registrado del INEM permite profundizar en las características del mercado de trabajo local, en relación al conjunto de la Comunidad. Así, comenzando por la estructura de desempleo según el *sexo*, se observa que el número de mujeres registradas es prácticamente el doble que el de hombres, tanto en Gijón como en Asturias (tabla 3.4).

**Tabla 3.4. Paro registrado según sexo (2000).**

Sexo	Gijón		Asturias	
	Nº	%	Nº	%
<b>Hombres</b>	5.738	34,2	19.538	35,8
<b>Mujeres</b>	11.061	65,8	35.051	64,2
<b>Total</b>	16.799	100,0	54.589	100,0

Fuente: INEM.

Diferenciando por *grupos de edad*, el tramo de población entre 25 y 45 años concentra el mayor número de desempleados a nivel local como regional; cabe señalar, como elemento diferencial de Gijón, un peso relativamente menor de los desempleados jóvenes y superior en el caso de los desempleados mayores de 45 años (tabla 3.5.).

**Tabla 3.5. Paro registrado según grupo de edad (2000).**

Grupo edad	Gijón		Asturias	
	Nº	%	Nº	%
<25 años	2.407	14,3	9.685	17,7
25-45 años	11.567	68,9	37.533	68,8
>45 años	2.825	16,8	7.371	13,5
<b>Total</b>	<b>16.799</b>	<b>100,0</b>	<b>54.589</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEM.

La distribución del desempleo según *titulación académica*, permite constatar que casi el 60% de los parados registrados se concentra en los segmentos de EGB y Certificado de Escolaridad (tabla 3.6.).

**Tabla 3.6. Paro registrado según titulación académica (2000).**

Nivel académico	Gijón		Asturias	
	Nº	%	Nº	%
Estudios primarios	686	4,1	2.007	3,7
Certificado escolaridad	3.440	20,5	9.531	17,5
Educación General Básica	6.434	38,3	21.535	39,4
FP2-Formación profesional	1.208	7,2	4.437	8,1
BUP-COU	2.702	16,1	8.983	16,5
Título grado medio	1.224	7,3	4.246	7,8
Título grado superior	1.105	6,6	3.850	7,1
<b>Total</b>	<b>16.799</b>	<b>100,0</b>	<b>54.589</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEM.

Considerando los datos de paro registrado por *actividad económica anterior*, el mayor número de parados se encuentra en el sector servicios, destacando particularmente las ramas de “Otros servicios” y “Comercio y Hostelería”; en cuanto al sector industrial, destacan particularmente los parados registrados en el subsector de “otras manufacturas”. Por último, cabe destacar igualmente el peso del segmento que se declara de “sin empleo anterior” (tabla 3.7).

**Tabla 3.7. Paro registrado en Gijón según actividad económica anterior (2000).**

Actividad económica	Nº	%
Agricultura y ganadería	133	0,8
Energía y agua	7	0,0
Químicas y mineras	50	0,3
Otras manufactureras	2.056	12,2
Construcción	1.369	8,1
Comercio y hostelería	4.125	24,6
Transporte y comunicación	336	2,0
Intermediación financiera	82	0,5
Otros servicios	5.812	34,6
Sin empleo anterior	2.829	16,8
<b>Total</b>	<b>16.799</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEM.

Finalmente, si se analiza la distribución del paro registrado según *profesión*, se observa que casi la mitad de los desempleados se encuadra en las grupos de “trabajadores de servicios” y “trabajadores no cualificados” (tabla 3.8).

**Tabla 3.8. Paro registrado según profesión (2000).**

Grupos profesionales	Gijón	Asturias
Dirección de empresas y adm. públicas	0,6	0,5
Técnicos y profesionales cient./intelec.	10,6	11,7
Técnicos y profesionales de apoyo	7,3	7,4
Empleados y administr.	14,7	14,7
Trabajadores servicio	26,9	26,4
Trabajadores cualificados agric/pesca	1,0	1,2
Trabajadores cualificados industria	11,6	11,5
Operadores de maquinaria e instalaciones	4,3	3,6
Trabajadores no cualificados	22,9	23,1
Fuerzas Armadas	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEM.

En síntesis, el perfil tipo del desempleado inscrito en las oficinas del INEM en Gijón responde a las siguientes características demográficas y sociales: mujer, entre 25 a 45 años, con un nivel académico de EGB, con una actividad económica anterior en el sector servicios –particularmente, comercio y hostelería– y una profesión declarada de “trabajador de servicios” o “trabajador no cualificado”.

### 3.3. La intervención local a favor del empleo.

Se estudia en este apartado la intervención a favor del empleo desarrollada por el ayuntamiento de Gijón, considerando una triple dimensión: en primer lugar, se analiza la estructura institucional, contemplando tanto su esquema formal como los recursos humanos que integran el organismo que centraliza actualmente la acciones de promoción del empleo en el municipio.

En segundo lugar, se aborda el contenido y ejecución de las acciones a favor del empleo desarrolladas en el período 2000-2001; como ya se ha señalado, la intervención desarrollada en esta materia en Gijón se encuadra en un proceso de concertación social entre el ayuntamiento y los agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales), que en el período de referencia ha tenido como resultado el *Pacto de Gijón por el Empleo (2000-2003)*. En este sentido, a partir de una referencia a la concertación social en el ámbito regional, se analizan los distintos programas incluidos en el Pacto local, así como sus resultados en los dos primeros años de ejecución.

Finalmente, se realiza una valoración global de la estrategia de intervención desarrollada en el municipio.

#### 3.3.1. Estructura institucional.

Los primeros pasos hacia la actual estructura institucional en cuyo marco se desarrollan actualmente las políticas de empleo en Gijón, tienen su origen en la firma del Convenio para el Desarrollo Local de Gijón a finales de los años 80. Este convenio, firmado por las Administraciones Central, Regional y Local dará lugar a una estructura de participación de los actores sociales implicados en el desarrollo económico y social de la ciudad y en la lucha contra el desempleo. De esta manera se crea el Consejo de Desarrollo Local como órgano consultivo que integra a partidos políticos, sindicatos, asociaciones de empresarios, a las tres administraciones (central, Regional y

Local) y a la Universidad. Se le suma a este el Consejo técnico de Desarrollo Local como órgano ejecutivo que coordina las acciones emanadas del Consejo.

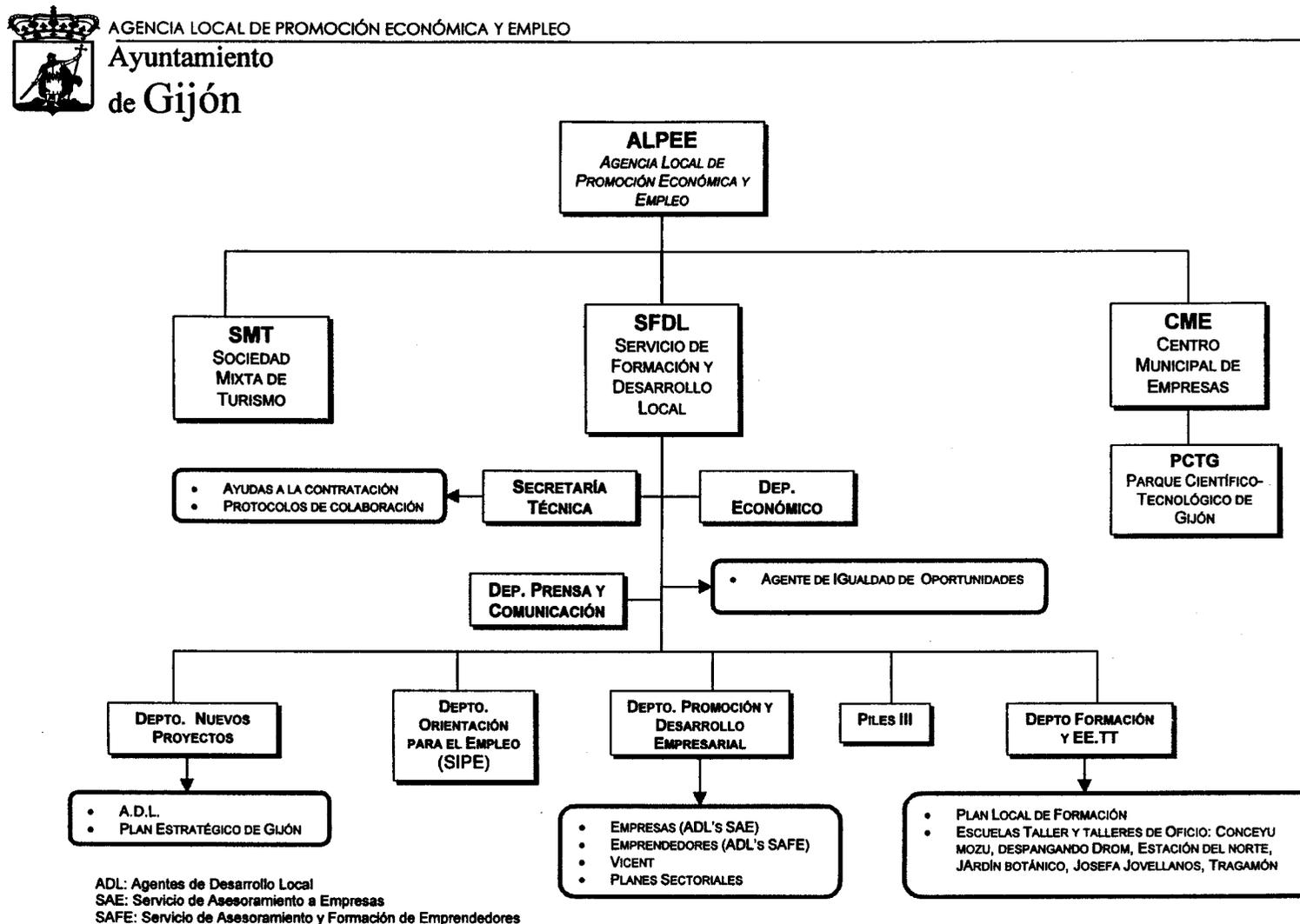
El primer fruto del trabajo de esta estructura es el *Plan Estratégico de Gijón* (1991-1993), que supone un esfuerzo de cooperación de los actores sociales en pos de un proyecto de desarrollo del municipio. El plan estratégico define unas líneas generales a seguir en relación con la mejora de infraestructuras industriales, tecnológicas, viarias, etc.

En la línea de colaboración iniciada y con el objetivo concreto de sentar unas bases sólidas para luchar contra el desempleo, se firma, en 1993, el *Programa de Acción Prioritaria para Gijón*. El pacto, suscrito por las centrales sindicales CCOO y UGT –y en el que no participaron las organizaciones empresariales– desarrolla los fundamentos para un nuevo modelo económico basado en la consolidación de un tejido productivo renovado, diversificado y viable para Gijón con una especial atención en el problema del desempleo. El principal programa que se lleva a cabo en este periodo es el **Plan de Inserción Laboral y empleo social** (PILES I) cuyo objetivo prioritario es la integración laboral de los desempleados del municipio..

Todo el trabajo de estos agentes va a ser coordinado a partir de la segunda mitad de los 90 por la **Agencia Local de Promoción Económica y Empleo**, organismo creado en 1996, y que supone la consolidación de toda esta estructura de participación con los actores sociales. La Agencia es un órgano dependiente de la Concejalía delegada de empleo y desarrollo local del Ayuntamiento, que centraliza todas las actuaciones municipales relacionadas con el mercado de trabajo, el empleo y la promoción económica de la ciudad. El gráfico 3.1. recoge el organigrama de este órgano municipal, que está integrada por tres grandes áreas: el Servicio de Formación y Desarrollo Local (SFDL); el Centro Municipal de Empresas (CME) y la Sociedad Mixta de Turismo (SMT).

Merece señalar que esta estructura implica un mayor grado de centralización que en el caso de Coslada, ya que si bien en ese municipio el SIREC coordinaba las acciones en materia de fomento del empleo realizadas por otros departamentos o áreas (por ejemplo: juventud, mujer, etc.), en el caso de Gijón todas las acciones en este campo son gestionadas centralizadamente a través de la Agencia.

Gráfico 3.1. Organigrama de la Agencia de Promoción Económica y empleo.



En cuanto al **personal** que integra la Agencia, cabe señalar que la plantilla sufre constantes variaciones, en función de la puesta en marcha o finalización de los diversos programas que configuran el grueso de la estructura de la Agencia. Asimismo, merece destacar que la plantilla está sujeta a diferentes convenios, y por tanto a condiciones de trabajo muy diversas

Así, en el último trimestre de 2001 el personal existente en las distintas áreas de la Agencia era el siguiente:

**(a) Centro Municipal de Empresas.** Gestiona la creación de suelo industrial y además consta de un vivero de empresas y un Parque Científico y Tecnológico. Integra: 1 Gerente, 3 Técnicos; 2 Auxiliares. Asimismo, el Parque Científico y Tecnológico consta de 1 Director y 1 Secretaria

**(b) Sociedad Mixta de Turismo:** su plantilla está compuesta por 10 trabajadores de distintas categorías y contratos diversos. Su personal es variable debido sobre todo a la contracción de informadores turísticos, con cargo a las ayudas a la contratación para las Entidades sin Animo de Lucro en los meses de verano.

**(c) Servicio de Formación y Desarrollo Local,** integrado por los siguientes departamentos:

- Secretaría Técnica: 4 Auxiliares, 6 Técnicos/as, 1 Director de Programas, 1 Secretaría Técnica, 1 Becaria, 1 Técnica de Gestión. La situación laboral incluye personal laboral fijo y eventual, y funcionarios de carrera.
- Dpto. Económico: 1 Jefe Departamento, 2 Técnicos Medios y 1 Auxiliar Administrativo. La situación laboral es personal laboral fijo y temporal.
- Dpto. Nuevos Proyectos: 1 Técnico Medio, 1 Auxiliar Administrativo, 4 Agentes Desarrollo Local. La situación laboral es, personal laboral temporal..
- Dpto. Orientación para el Empleo (SIPE): 1 Director de Programas, 5 Técnicos Superiores, 16 Técnicos Medios, 7 Auxiliares Administrativos. Todos ellos son personal laboral temporal.
- Dpto. Promoción y Desarrollo Empresarial: 1 Jefe de Departamento, 3 Técnicos Superiores, 4 Técnicos Medios, 1 Auxiliar, 5 Agentes de Desarrollo Local. A excepción del jefe de departamento que pertenece a la plantilla laboral fija municipal, el resto es personal temporal.
- Plan de Inserción Laboral.: En la actualidad ya ha superado los 1.000 contratos desde que se pusiera en marcha a mediados del año 2000, con contrato de duración anual o plurianual. De este conjunto el 56% son mujeres, porcentaje que se incrementa en el colectivo de peones/as, en el que las mujeres representan un 62% del total. Mantiene una media constante de 450 trabajadores. La situación Laboral es Personal Laboral Temporal.
- Dpto. Formación y Escuelas Taller. Formación: 1 Directora de Programas 1 Auxiliar Administrativa, 3 Técnicos/as Medios. La directora es personal laboral fijo dentro del Acuerdo Regulador del Ayuntamiento de Gijón, y el resto es eventual dentro del Convenio Piles III, también existe una trabajadora que pertenece a la plantilla de la Consejería de Educación y que desarrolla su trabajo en la Agencia como resultado del Convenio de Desarrollo Local que dio origen al antiguo Servicio Técnico de Desarrollo Local. En cuanto a las Escuelas Taller, a 31 de Diciembre de 2001 había 8 proyectos con 339 trabajadores y alumnos, con su convenio

específico. El personal estable está compuesto de 1 Jefe de Departamento; 6 Directores de Programa 2 Técnicos Superiores, Técnicos Medios, 5 Administrativos, 2 Auxiliares Administrativos, 1 Coordinador y 22 Monitores.

- Prensa y Documentación: 1 Documentalista, y 1 técnica en prensa y Documentación. La situación laboral es, personal laboral temporal.
- Igualdad Oportunidades: 1 Agente Igualdad; 1 Agente Desarrollo Local, 3 Becarias.

(d) *Resto de Personal*: 1 Director Agencia Local de Promoción Económica y Empleo; 1 Secretaria de Despacho; 1 Ordenanza; 1 Subalterno. La situación laboral es personal laboral fijo y temporal.

Finalmente, en cuanto a la **financiación** de las acciones a favor del empleo, como ya se ha señalado dichas acciones se estructuran actualmente en el *Pacto Local por el Empleo*. En este sentido, el presupuesto previsto para la ejecución de las medidas incluidas en el Pacto durante el período 2000-2003 asciende a 158,51 millones de euros. (tabla 3.9)<sup>34</sup>.

**Tabla 3.9. Presupuesto del Pacto Gijón por el Empleo (2000-2003).**

Ejes del plan	Millones Euros	%
1. PLAN DE EMPLEO LOCAL	94,42	59,6
2. PLAN LOCAL DE FORMACIÓN	10,10	6,4
3. PLAN DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	4,21	2,7
4. ACTUACIONES DE PROMOCIÓN EC. E INDUSTRIAL	49,79	31,4
Total	158,51	100,0

Fuente: Pacto Gijón por el Empleo.

Se puede observar como el eje más importante a efectos de presupuesto es el Plan de Empleo Local, es decir, todas las ayudas a la contratación y la contratación directa por el Ayuntamiento y en segundo lugar las Acciones de Promoción Económica e Industrial en las que se hace una potente inversión en equipamientos del Parque Científico y Tecnológico. Estos dos ejes suponen el 90 % del presupuesto total del Plan.

### 3.3.2. Medidas de fomento del empleo.

La intervención local a favor del empleo se estructura actualmente en Gijón a través *del Pacto Gijón por el Empleo (2000-2003)*. Este pacto tiene carácter tripartito, siendo suscrito por el Ayuntamiento de Gijón, los sindicatos CC.OO. y UGT, y la Federación de Empresarios (FADE).

Cabe señalar, por otra parte, que este Acuerdo tiene como marco de referencia el *Pacto Institucional por el empleo (2000-2003) del Principado de Asturias*, también de carácter tripartito, con la participación de la Administración Regional, CC.OO., UGT y la Federación Asturiana de Empresarios. Es un pacto de estructura compleja fuerte<sup>35</sup>, cuyo contenido se articula en torno a cuatro áreas de actuación: empleo, formación, seguridad y salud laboral e industria. En el cuadro

<sup>34</sup> El análisis del Pacto, en términos de contenido y ejecución, se aborda de forma desagregada en el apartado siguiente.

<sup>35</sup> Un Pacto de empleo puede definirse como de “estructura compleja” cuando integra medidas que rebasan el ámbito específico de las políticas de empleo, abordando cuestiones que afectan al conjunto de los procesos económicos y sociales, y que se corresponden con elementos de política industrial, territorial, políticas horizontales, etc. Con el adjetivo añadido de “fuerte”, se alude al grado de desarrollo de este tipo de medidas. Sobre la tipología de Pactos de empleo, cf: Aragón, Rocha y Torrents (2000).

3.1. se sintetizan los principales ejes de actuación incluidos en el Pacto, entre los que merece destacar un apartado dedicado al desarrollo local para la creación de empleo.

**Cuadro 3.1. Pacto Institucional por el empleo del Principado de Asturias (2000-2003)**

ÁREA	EJE DE ACTUACIÓN
1. Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción del empleo estable y mejora de la competitividad empresarial.</li> <li>• Adaptación de las actuaciones sobre recursos humanos a las políticas de empleo.</li> <li>• Desarrollo de la iniciativa empresarial.</li> <li>• Cohesión social y políticas de igualdad en el empleo.</li> <li>• Recursos al desarrollo local para la creación de empleo.</li> </ul>
2. Formación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación ocupacional</li> <li>• Formación continua</li> <li>• Formación-empleo</li> <li>• Estructura de apoyo a programas.</li> <li>• Estudios prospectivos y evaluaciones</li> <li>• Acciones de Información</li> <li>• Acciones de orientación e inserción.</li> <li>• Proyectos integrales e innovadores.</li> </ul>
3. Seguridad y salud laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación y sensibilización</li> <li>• Formación de empresarios, delegados de prevención y mandos intermedios.</li> </ul>
4. Industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento y desarrollo de infraestructuras.</li> <li>• Apoyo a la implantación y ampliación de empresas.</li> <li>• Impulso a la apertura de nuevos mercados</li> <li>• Apoyo a empresas de sectores tradicionales con potencial competitivo.</li> <li>• Estructuración del sistema ciencia-tecnología-industria.</li> <li>• Promoción de la innovación empresarial.</li> <li>• Apoyo al desarrollo tecnológico.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al *Pacto Gijón por el Empleo*, se estructura en cuatro ejes estratégicos que agrupan todas las medidas y acciones que se orientan al fomento del empleo y de las actividades productivas: Plan de empleo Local, Plan Local de Formación, Plan de Innovación Tecnológica y Actuaciones de Promoción Tecnológica e industrial (cuadro 3.2). Cada uno de estos Planes está integrado por una serie de subejos, que engloban a su vez diversas medidas de fomento del empleo. En este sentido, se trata de un pacto con estructura compleja intermedia, en la medida en que combina las medidas específicas de fomento del empleo, con otras relativas al ámbito socioeconómico general, de carácter sectorial y transversal<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Aunque con un grado de desarrollo inferior, por ejemplo, al Pacto regional, de ahí el carácter de “intermedio”.

**Cuadro 3.2. Pacto Gijón por el Empleo (2000-2003).**

EJE	SUBEJE
1. Plan de Empleo Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas a la contratación por cuenta ajena</li> <li>• Planes de inserción</li> <li>• Información, orientación e intermediación para el mercado de trabajo.</li> <li>• Proyectos de formación-empleo</li> <li>• Iniciativas y programas comunitarios.</li> <li>• Programas transversales</li> </ul>
2. Plan Local de Formación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación ocupacional</li> <li>• Formación continua</li> <li>• Programas diversos.</li> <li>• Programas transversales</li> </ul>
3. Plan de Innovación Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque científico tecnológico de Gijón</li> <li>• Programas en colaboración con la Universidad.</li> <li>• Programas tecnológicos.</li> <li>• Otras actuaciones tecnológicas.</li> </ul>
4. Actuaciones de Promoción Económica e Industrial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información y asesoramiento empresarial.</li> <li>• Incentivos económicos</li> <li>• Infraestructura de apoyo a las empresas.</li> <li>• Plan de Desarrollo turístico.</li> <li>• Plan de promoción del comercio local.</li> <li>• Actuaciones complementarias para el desarrollo rural.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al desarrollo del Pacto, cabe señalar que –durante los dos primeros años de vigencia del mismo– han recibido ayudas específicas 2.348 empresas. En relación a los desempleados, las acciones de información y orientación son las que registran un mayor número de beneficiarios, concretamente 54.879; en segundo lugar, se sitúan las acciones de fomento del empleo en alguna de las distintas modalidades –empleo directo municipal, ayudas a la contratación por cuenta ajena y empleo inducido en las empresas– que han beneficiado a 8.380 personas; finalmente, el número de beneficiarios de las acciones de formación asciende a 5.168 desempleados<sup>37</sup>. Merece resaltar asimismo el destacado peso de mujeres beneficiarias en las distintas acciones.

Por otra parte, el gasto realizado es de 49,64 millones de euros, que supone el 31,3% del presupuesto total previsto para el conjunto del período (Tabla 3.10)

<sup>37</sup> Cabe señalar que, en la evaluación del Pacto realizada por la Agencia de Promoción Económica y Empleo, se contabiliza el nº absoluto de beneficiarios por tipo de medida, sin recoger ningún indicador que permita analizar el itinerario seguido por los mismos. Es decir, no es posible saber cuántos beneficiarios han realizado más de una acción, ni tampoco si las acciones estaban conectadas entre sí.

**Tabla 3.10. Resultados globales del Pacto Gijón por el empleo (2000-2001)**<sup>38</sup>

INDICADOR	2000	2001	2000-2001	% MUJERES
<b>Beneficiarios/as de empleo directo</b>	1.616	1.749	3.365	57
<b>Beneficiarios/as de ayudas contratación por cuenta ajena</b>	1.284	1.772	3.056	51
<b>Beneficiarios/as de acciones de inf/orient.</b>	28.789	26.090	54.879	62
<b>Beneficiarios/as de formación</b>	1.771	3.397	5.168	61
<b>Empresas beneficiarias de ayudas</b>	853	1.503	2.348	-
<b>Empleo inducido en las empresas</b>	1.046	954	1.959	62
<b>Gasto total ejecutado (Millones de Euros)</b>	19,46	30,18	49,64	-

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

En este marco, se analizan a continuación los cuatro ejes de actuación del *Pacto de Gijón por el empleo*, abordando tanto su contenido como su ejecución durante el período 2000-2001<sup>39</sup>.

#### **(A) Plan de Empleo Local.**

Agrupar todos los programas orientados a la creación de empleo y a las mejoras en la accesibilidad al mercado de trabajo divididos en seis subejos: ayudas a la contratación por cuenta ajena (dirigidas al sector privado); planes de inserción, orientados al sector público; información, orientación e intermediación para el mercado de trabajo; proyectos de formación-empleo; iniciativas y programas comunitarios; y programas transversales.

En términos globales, las acciones de información y orientación las que concentran un mayor número de beneficiarios desempleados. En cuanto a las acciones de fomento del empleo en sus distintas modalidades, se han beneficiado 6.625 desempleados (tabla 3.11). Cabe señalar, que el apartado de “empleo inducido en las empresas” no se refiere a los trabajadores contratados a cambio de una subvención (que se englobarían en el apartado de “ayudas a la contratación”), sino a los empleos creados a raíz de nuevas iniciativas empresariales o de contrataciones no subvencionadas. En ambos casos (cf. tabla 3.13 y 3.16), el empleo se ha creado en el año 2000, de ahí que no se refleje ningún dato en el 2001

En cuanto al presupuesto ejecutado, asciende a 34,12 millones de euros, es decir, casi el 70% del total del Pacto. Así pues, este programa es el de mayor peso tanto en número de beneficiarios como de recursos recibidos.

<sup>38</sup> Nota importante: Los resultados consolidados que se reflejan en esta tabla no se corresponden con la suma de los resultados parciales por eje recogidos en las siguientes tablas, ya que algunos proyectos aparecen reflejados en dos ejes debido a su carácter transversal.

<sup>39</sup> En las tablas de resultados de cada eje/programa se ha incluido una columna con el porcentaje de mujeres beneficiarias de las distintas acciones, excepto en aquellos casos en los que no se dispone de dichos datos.

**Tabla 3.11. Resultados globales del Plan de Empleo Local (2000-2001)<sup>40</sup>**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	1.601	1.726	3.327	57
Beneficiarios/as de ayudas a la contratación por c. ajena	1.284	1.772	3.056	51
Beneficiarios/as de acciones de información/orientación	20.304	16.971	37.275	62
Beneficiarios/as de formación	718	1.694	2.412	61
Empresas beneficiarias de ayudas específicas	307	705	1.012	-
Empleo inducido en las empresas.	242	0	242	62
Gasto total ejecutado (Millones de Euros)	12,75	21,38	34,12	-

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

En este marco, el análisis desagregado de cada uno de los programas que integran el Plan de Empleo Local, permite destacar los siguientes aspectos:

**(1) Ayudas a la contratación por cuenta ajena.** Este programa, dirigido al sector privado, tiene por objeto la incentivación de diferentes modalidades de contratación. Así, se incluyen las ayudas para contratos formativos, tanto para la contratación de titulados en prácticas como las de contratación de aprendices. También se proyectan ayudas para la contratación de colectivos específicos como los de aquellos que se hayan beneficiado anteriormente de los planes municipales de inserción laboral, los colectivos desfavorecidos, los jóvenes con certificación de formación ocupacional, completado con un plan de empleo estacional.

Asimismo, se añaden otras ayudas a la contratación como son las de conversión de contratos temporales en indefinidos, fomento de la contratación indefinida a tiempo parcial o las ayudas a la contratación derivada de la aplicación de medidas de reparto del tiempo de trabajo. Por último, se han diseñado unos programas transversales para la ayuda a la contratación de expertos en prevención de riesgos laborales y para el refuerzo de la igualdad de oportunidades ante el empleo orientado a subvencionar la contratación de mujeres.

En cuanto a la ejecución del programa, en el período 2000-2001 se han beneficiado 3.056 desempleados, de los que un 51% han sido mujeres, así como 996 empresas que han recibido ayudas. El coste total de programa ha sido de 10,03 millones de euros, que supone el 30% del total del Plan de Empleo Local (tabla 3.12).

<sup>40</sup>Cf nota de tabla 3.10..

**Tabla 3.12. Resultados del programa Ayudas a la contratación por cuenta ajena (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de ayudas a la contratación por c. ajena	1.284	1.772	3.056	51
Empresas beneficiarias de ayudas específicas	291	705	996	-
Gasto total ejecutado (Millones de euros)	3,34	6,69	10,03	-

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

Desagregando por modalidad de contratación, destaca el Plan de empleo estacional y las ayudas para la contratación en entidades sin ánimo de lucro, que en conjunto han dado empleo a casi 1.400 personas, si bien con una duración variable de hasta un máximo de una año. A continuación, en número de ayudas aprobadas, se sitúan los planes de fomento de la contratación indefinida, a tiempo completo y tiempo parcial, así como la conversión de contratos temporales en indefinidos, programas que en conjunto han promovido la contratación indefinida de 1.062 personas. El programa de fomento de la contratación en prácticas ha promovido empleo para 470 personas.

**(2) Planes de inserción laboral para los desempleados.** Este programa, dirigido al sector público, tiene como objetivo la formación y contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral y en situación de exclusión social. Además, se mantienen las colaboraciones con el INEM y con el Principado, en el primer caso a través de los convenios INEM–Corporaciones Locales, que promueven la contratación directa de trabajadores para fines de interés municipal y en el segundo a través del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), programa gestionado por el Ayuntamiento a través de la Fundación Municipal de Servicios Sociales para la contratación de personas en situación de riesgo de exclusión social. Se completan estos programas con una experiencia piloto de fomento de iniciativas empresariales en los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE).

En términos globales, durante los dos primeros años del Pacto se han beneficiado 2.383 personas de las medidas de empleo, destacando también el nº de desempleados que han participado de acciones de información/orientación y de formación. El gasto total ejecutado ha sido de 16,64 millones, una cifra que casi la mitad de los recursos destinados al Plan de Empleo Local (tabla 3.13).

**Tabla 3.13. Resultados del programa Planes de Inserción. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	1.169	1.276	2.284	56
Beneficiarios/as de acciones de información/orientación	2.080	4.820	6.900	47
Beneficiarios/as de formación	423	1.355	1.778	64
Empresas beneficiarias de ayudas específicas	16	-	16	-
Empleo inducido en las empresas	99	-	99	74
Gasto total ejecutado (Millones de Euros)	5,95	10,68	16,64	-

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón)

Considerando los distintos tipos de medidas, en los dos primeros años del Pacto, el Plan de Inserción Laboral y Empleo ha tenido un volumen de contratación de 830 trabajadores con contrato anual o plurianual. Se destaca el porcentaje de mujeres (56 %) que se incrementa en el colectivo de peones (62 %) del total. El impacto físico y económico de este Plan se concreta en 1.903 obras (225 de inversión en zona urbana y rural, 256 pasos rebajados en aceras y 1.422 obras de mantenimiento y reparación). Las horas de formación que ha dado el plan han sido 160.000 (inicial, intermedia y final).

Asimismo, cabe mencionar al proyecto piloto de fomento de iniciativas en los nuevos yacimientos de empleo, cuyo resultado en términos de empleo ha sido la contratación directa de 173 personas, incluido el personal del equipo técnico, a lo largo de la duración del programa. Por otro lado se pusieron en funcionamiento 16 nuevos proyectos empresariales que generaron 99 puestos de trabajo.

Los convenios INEM-Corporaciones Locales desaparecen en 2001 al ser transferidas las competencias en materia de empleo al Principado de Asturias. En 2001 la Consejería de trabajo y promoción de empleo del principado modifica la denominación del programa e introduce modificaciones en el programa en lo que concierne fundamentalmente a la financiación aumentando esta. Considerados en conjunto, a lo largo de los dos años, se procedió a la contratación de 364 trabajadores.

El programa de Ingreso Mínimo de Integración, cuya financiación proviene de la Consejería de Servicios Sociales del Principado, ha favorecido la contratación de 413 personas de las cuales un 57% son mujeres.

Para terminar, los programas de garantía social, que inicialmente eran promovidos por la Administración del Estado a través del Ministerio de Educación, ahora son gestionados en Gijón por la Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular y a lo largo del periodo 2000-2001 han promovido la contratación de 45 personas.

**(3) Información, orientación e intermediación para el mercado de trabajo.** Dentro de este programa se encuadran las acciones del Servicio Integrado para el Empleo (SIPE), organismo de información y orientación a personas desempleadas, creado en 1996 a partir de un convenio anual de colaboración con el INEM<sup>41</sup>.

También se incluye otro proyecto denominado Círculos de Empleo, con el que se pretende establecer un sistema de intermediación basado en el contacto permanente entre empresarios y desempleados de manera que estos puedan adaptar su formación a los requerimientos de las empresas. Las personas que participen en dicho proyecto recibirán, además orientación y formación a través del SIPE en aspectos relacionados con la búsqueda de empleo y con el fomento del autoempleo y el cooperativismo.

En el período de referencia, el SIPE de Gijón ha desarrollado un total de 28.560 acciones de información/orientación; el porcentaje de mujeres beneficiadas por este servicio concuerda con el porcentaje de mujeres demandantes de empleo registradas en las oficinas de empleo de Gijón. Para la gestión del programa han sido contratadas 45 personas a lo largo del periodo 2000-2001. El gasto

---

<sup>41</sup> En el año 2001, el proyecto fue asumido por el Principado de Asturias, tras el traspaso de competencias en materia de orientación laboral.

ejecutado para el desarrollo de estas acciones asciende a 1,47 millones de Euros, que suponen el 4% del total del gasto ejecutado en el Plan de Empleo Local (tabla 3.14).

**Tabla 3.14. Resultados del programa Información, orientación e intermediación. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	45	28	45 *	75
Beneficiarios/as de acciones de información/orientación	16.608	12.151	28.759	66,3
Gasto total ejecutado (Millones de Euros)	0,69	0,78	1,47	-

\*Nota: las cantidades no suman, al estar incluidas en ambas anualidades.

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón)

Merece mencionar también el proyecto de los Círculos de Empleo. Este se ha desarrollado a lo largo del 2001 a través de un convenio de colaboración con la Fundación Mujeres y ha beneficiado a 199 personas de las que el 80 % son mujeres. El coste imputado a las acciones que se incluyen en este convenio asciende a 30.051 Euros.

**(4) Proyectos de formación y empleo.** Estos proyectos hacen referencia a las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, mecanismos de inserción laboral basados en la formación dentro del lugar de trabajo.

En cuanto al desarrollo de estos proyectos, en los dos primeros del Pacto se han beneficiado 745 personas, de las que el 64% han sido mujeres. El gasto global ejecutado ha sido de 3,97 millones de euros, que representan el 11,6% del total ejecutado por el Plan de Empleo Local (tabla 3.15).

**Tabla 3.15. Resultados del programa Proyectos de formación y empleo. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	323	422	745	64,4
Beneficiarios/as de formación	295	339	634	45,5
Gasto total ejecutado (Millones de Euros)	1,83	2,14	3,97	-

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

Considerando los diferentes tipos de proyectos, se han desarrollado las siguientes *Escuelas-Taller*, que han contado con la cofinanciación del Principado de Asturias:

- “Polígono de Somonte”, proyecto finalizado en julio de 2000, dedicado a trabajos de reparación y mejora en el entorno industrial de la ciudad.
- “Noega”, proyecto finalizado en el primer semestre de 2001, dedicado a actividades complementarias a la explotación de los yacimientos arqueológicos de la Campa de Torres.
- “Jardín Botánico”, iniciada en 2001 y destinada a la adecuación del entorno ambiental del futuro Jardín Botánico de Gijón.

- “Tragamón”, proyecto complementario con el anterior, destinada a la formación en módulos de jardinería, construcción y carpintería.
- “Estación del Norte”, continuación de los proyectos relacionados con la explotación del Museo del Ferrocarril.

En conjunto, un total de 385 alumnos/as-trabajadores/as han sido contratados/as como beneficiarios/as de estos proyectos, que a su vez han contado con una plantilla de 47 personas contratadas como monitores/as y personal de gestión. El 33% de las personas beneficiarias y el 47% del personal docente y de gestión son mujeres. El presupuesto agregado ejecutado en Escuelas-Taller durante el periodo 2000-2001 asciende a 2,36 millones de euros.

Por otra parte, también se han desarrollado dos *Casas de Oficios* finalizaron en enero de 2000: “Picu'l Sol”, proyecto destinado a actuaciones de mejora del entorno ambiental de la franja sur del concejo; y “La ciudad y su memoria”, cuyo objetivo era la rehabilitación de archivos documentales de interés para la ciudad.

Un total de 138 alumnos/as-trabajadores/as participaron en ambos proyectos, de los cuales el porcentaje de mujeres representa un 54%. El personal de formación y gestión contratado ascendió a 18 personas, de las cuales un 56% son mujeres. El presupuesto ejecutado para el desarrollo de ambas Casas de Oficios asciende a 94.864 euros.

Dentro de estos proyectos se encuentra enmarcado el proyecto de Formación Ocupacional para la zona minera de La Camocha, que se incluye en el Pacto Territorial para las Comarcas Mineras. Este, proporcionó formación y empleo a 20 personas de las cuales el 40 % son mujeres. El coste de este proyecto fue de 490.009 Euros.

Finalmente, también se han desarrollado en Gijón los siguientes Talleres de Empleo:

- “Rosario Acuña”. Proyecto orientado a la formación en nuevas tecnologías de la información, para mujeres.
- “Josefa Jovellanos”. También dirigido a mujeres, ofrece formación práctica en materias como gerocultura, actividades turísticas y artesanía de telas.
- “Conceyu Mozu”. Proyecto concebido como Escuela de Segunda Oportunidad para jóvenes que han abandonado el sistema educativo reglado, ofrece a estas personas formación humanística y tecnológica, así como talleres de joyería, marroquinería, encuadernación y cerámica, entre otros.
- “Romaní”. Proyecto dirigido específicamente a personas de etnia gitana, para el desarrollo de obras diversas de mantenimiento y rehabilitación urbana.

En conjunto, un total de 132 alumnos/as-trabajadores/as han sido contratados/as como beneficiarios/as de Talleres de Empleo, que a su vez han contado con una plantilla de 25 personas contratadas como monitores/as y personal de gestión. El 73% de las personas beneficiarias y el 64% del personal docente y de gestión son mujeres. El presupuesto agregado ejecutado en Talleres de Empleo durante el periodo 2000-2001 asciende a 1,02 millones de euros.

**(4) Iniciativas y programas comunitarios.** La Agencia Local de Promoción económica y Empleo desarrolla dos proyectos cofinanciados por la Iniciativa Empleo de la Comisión Europea: El proyecto “INTEGRA” y el proyecto “YOUTHSTART”. Con el primero se pretende reforzar los mecanismos de integración de los beneficiarios de los Planes de Inserción Laboral a través de acciones de orientación y formativas para la inserción laboral en el sector privado. El segundo desarrolla trabajos de rehabilitación del patrimonio industrial.

En cuanto al desarrollo de los programas, el primero contó, hasta Junio de 2000, con la participación de 64 beneficiarios, de los cuales el 17 % eran mujeres, y tuvo asignadas a 8 personas para su gestión. A través del segundo se realizaron un total de 1.616 acciones de información y orientación laboral a personas contratadas en programas de inserción laboral municipales, logrando la contratación de 143 trabajadores en el sector privado. El gasto ejecutado ascendió a 0,40 millones de euros, el 1,2% del total del Plan de Empleo local (tabla 3.16).

**Tabla 3.16. Resultados de las Iniciativas y programas comunitarios. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	64	-	64	17
Beneficiarios/as de acciones de información/orientación	1.616	-	1.616	60
Empleo inducido en empresas	143	-	143	54
Gasto total ejecutado (Millones de Euros)	0,37	0,03	0,40	

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

**(6) Programas transversales.** Se incluyen tres programas transversales con el fin de promover políticas estratégicas en el ámbito del empleo: el Programa de Salud Laboral, que se desarrolla en coordinación con las medidas del Principado relacionadas con la prevención de riesgos laborales; el Programa de Igualdad de Oportunidades, del que se puede destacar la figura de la Agente de igualdad; y, por último, el Acuerdo Marco por el Empleo Estable. Este acuerdo se firma en 1998 por el Ayuntamiento de Gijón, UGT, la Federación Asturiana de empresarios y el Grupo Municipal de Izquierda Unida, con el propósito de establecer unas líneas de actuación para el fomento de la creación de empleo de carácter estable en el Municipio.

En cuanto al desarrollo de estos programas, el mayor número de beneficiarios corresponde a las acciones que afectan a la formación y el empleo. El gasto total ha sido de 1,61 millones de euros, que supone el 4,5% del total ejecutado por el Plan de Empleo Local (tabla 3.17).

**Tabla 3.17. Resultados de los programas transversales. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	987	1.040	2.027	-
Beneficiarios/as de ayudas a la contratación por c. ajena	448	474	922	100
Beneficiarios/as de acciones de información/orientación	-	858	858	
Beneficiarios/as de formación	932	1.537	2.469	
Gasto total ejecutado (Millones de Euros)	0,56	1,06	1,61	

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

**(B) Plan Local de Formación.**

El Plan Local de Formación tiene el fin de aumentar y mejorar los niveles de formación de los trabajadores ya sean estos ocupados o parados. El cuadro 3.3. sintetiza los programas, desarrollados y cofinanciados por el Ayuntamiento de Gijón y por el Principado de Asturias, y que se agrupan en cuatro apartados: formación ocupacional, formación continua, programas diversos y programas transversales.

**Cuadro 3.3. Plan Local de Formación del Ayuntamiento de Gijón (2000-2003).**

<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>
1. Formación ocupacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación ocupacional específica para mujeres en servicios a la comunidad y/o nuevas tecnologías de la información/comunicación, o en cualquier otro ámbito potencial generador de empleo. Programa especial para la inserción laboral de mujeres desempleadas, preferentemente con responsabilidades familiares.</li> <li>• Formación para personas con minusvalías.</li> <li>• Formación en cooperativismo y trabajo asociado.</li> <li>• Formación en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo.</li> <li>• Formación de aprendices.</li> <li>• Implementación de cualificaciones para la obtención de certificados de profesionalidad</li> <li>• Formación e implantación de servicios de prevención de riesgos laborales</li> </ul>
2. Formación continua.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de formación profesional continua para trabajadores ocupados cuya contratación sea el resultado de la implantación de medidas de reparto del trabajo.</li> <li>• Programa de adaptación a los cambios tecnológicos y organizativos.</li> <li>• Programa de formación comercial.</li> <li>• Programa formativo para la mejora de oferta turística.</li> </ul>
3. Programas diversos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de subvenciones para organizaciones y entidades que desarrollen análisis de necesidades, estudios, jornadas, etc., en relación con la formación de los trabajadores.</li> <li>• Programas formativos en colaboración con la Universidad.</li> <li>• Programas formativos en colaboración con el Ministerio de Educación</li> </ul>
4. Programas transversales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación para la igualdad (a desarrollar por las agentes de igualdad)</li> <li>• Formación en nuevas tecnologías</li> </ul>

Fuente: Pacto Gijón por el empleo.

En el período 2000-2001, se ejecutaron 4,91 millones de euros destinados a formación, que suponen el 10% de los fondos globales ejecutados del Pacto, siendo beneficiadas 2.469 personas (tabla 3.18).

**Tabla 3.18. Resultados del Plan de Formación. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001
Beneficiarios/as de formación	932	1.537	2.469
Gasto total ejecutado (millones de Euros)	2,43	2,48	4,91

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

Considerando los distintos subprogramas, en de Formación Ocupacional ha promovido y cofinanciado la realización de un total de 85 acciones formativas, con una oferta conjunta de 1.443 plazas formativas para personas en situación de desempleo, de las cuales 816 ya han obtenido diploma al final de la formación. La cifra total de gasto incluida en las subvenciones concedidas para la realización de estas acciones ascendió a 2,62 miles de euros.

Asimismo, se han desarrollado otros programas formativos en colaboración con entidades externas, entre las que cabe desatacar:

- Cursos del Plan FIP, en colaboración con el Principado de Asturias, desarrollados tanto por la Agencia Local de Promoción Económica y Empleo como por la Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Laboral.
- Cursos FORMIC, en colaboración con la Fundación para el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras del Carbón.

En conjunto, un total de 223 personas se han beneficiado de estas acciones formativas, que han contado con un presupuesto total de 378.638 euros.

En cuanto a la Formación Continua, cabe resaltar el programa ADAPTA, dirigido a trabajadores en activo en las empresas locales para mejorar sus cualificaciones. Un total de 25 acciones formativas desarrolladas por siete entidades locales se han beneficiado de las subvenciones previstas en esta línea de financiación, con una oferta total cercana a las 300 plazas formativas y un total superior a las 15.000 horas lectivas. En el marco de este plan se han desarrollado también convocatorias de subvenciones a programas formativos diversos que incluyen tanto ayudas para la realización de estudios y celebración de jornadas y seminarios como proyectos en colaboración con la Universidad y la Consejería de Educación del Principado de Asturias.

### **(C) Plan de Innovación Tecnológica.**

Este plan se presenta como un conjunto de actuaciones orientadas al desarrollo local y a la promoción económica y se estructura a través de programas:

**(1) Equipamientos del Parque Científico Tecnológico de Gijón.** Supone el desarrollo de una serie de proyectos de obras de urbanización y dotación de medios para el parque que cofinancian el Ayuntamiento y el Principado de Asturias:

- Urbanización y ampliación del parque. Se destinan 330 millones de pesetas para la compra de terrenos y para la urbanización de 10 parcelas en terrenos municipales. Además se prevén unos ingresos por la venta anual de siete parcelas en el periodo 2000 – 2003 de 312 millones de pesetas.

- Mobiliario y equipos para el Centro Tecnológico. Se proyecta un gasto de 30 millones de pesetas para mobiliario y equipo.
- Construcción de un edificio de alquiler y dotación. Se invertirán 150 millones de pesetas con el fin de construir un edificio municipal para alquilar por plantas para una futura instalación de las empresas del parque.

**(2) Programas en colaboración con la Universidad.** Se proyectan programas de colaboración entre los organismos municipales y los departamentos universitarios más orientados a la investigación tecnológica. Dichos programas serán cofinanciados por la Universidad de Oviedo y por el Principado bajo la dirección del Ayuntamiento, e incluyen:

- Programa de creación de empresas por titulados universitarios especializados.
- Programa de asesoramiento telemático a pequeñas empresas.
- Premios a proyectos de fin de carrera.
- Financiación de becas para trabajos de interés empresarial.
- Apoyo municipal al Instituto Universitario de Tecnología Industrial de Asturias a través de becarios.

**(3) Programas tecnológicos.** Estos programas se orientan a la promoción y la difusión de la innovación tecnológica entre las empresas locales. Son financiados por el Ayuntamiento y por el Principado. Los programas son: Difusión tecnológica; seguimiento tecnológico; premios a experiencias locales; demostración de nuevas iniciativas; planes tecnológicos de empresas; y asesoramiento a pequeños talleres.

**(4) Otras actuaciones tecnológicas.** Estos programas se destinan a la coordinación con entidades externas con el fin de realizar investigaciones y estudios conjuntos sobre difusión de las nuevas tecnologías y están cofinanciados por el Principado y por la Fundación COTEC.

En los dos primeros años de ejecución de estos programas, las obras de urbanización y ampliación del Parque Científico Tecnológico de Gijón, así como las de dotación del Centro Tecnológico y la construcción y dotación del edificio auxiliar. Por otro lado se continúan desarrollando los programas de colaboración con la Universidad, así como la organización de encuentros empresariales, conferencias y programas de apoyo a la creación de empresas. El gasto ejecutado ha sido de 1,02 millones de euros, que suponen el 2% del total del Plan (tabla 3.19).

**Tabla 3.19. Resultados del Plan de Innovación Tecnológica. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001
Empresas beneficiarias de ayudas específicas	158	355	505
Empleo inducido en las empresas	41	85	85
Gasto total ejecutado (millones de Euros)	0,69	0,58	1,28

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

**(D) Acciones de Promoción Económica e Industrial.**

Este último eje está conformado por programas orientados a la promoción empresarial a través de asesoramiento, incentivos económicos y dotación de infraestructuras. Por otro lado se han desarrollado planes de desarrollo turístico, comercial y rural. Todas estas actuaciones son cofinanciadas por el Principado de Asturias, y han supuesto un gasto global ejecutado en el período 2000-2001 de 15,18 millones de euros, constituyendo el segundo eje más relevante después del Plan de Empleo Local, con el 31% de los recursos globales del Pacto. En cuanto al tipo de acciones, destacan las de información/orientación, que han beneficiado a un total de 17.604 personas (tabla 3.20).

**Tabla 3.20. Resultados de las Acciones de Promoción Económica e Industrial. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	14	21	35	50
Beneficiarios/as de ayudas a la contratación por c. ajena	90	163	253	-
Beneficiarios/as de acciones de información/orientación	8.485	9.119	17.604	48
Beneficiarios/as de formación	121	166	287	-
Empresas beneficiarias de ayudas específicas	388	443	831	-
Empleo inducido en las empresas	763	869	1.632	-
Gasto total ejecutado (millones de Euros)	5,27	9,91	15,18	-

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

Las diferentes acciones contempladas se estructuran en seis grandes programas:

**(1) Dinamización y apoyo a nuevas iniciativas empresariales.** Consiste en acciones de dinamización, asesoramiento y formación de Emprendedores, que incluyen:

- Servicio de asesoramiento y formación de emprendedores. Proporciona un servicio integral de acompañamiento y asesoramiento a nuevos emprendedores. Consta de seis fases: difusión del servicio, identificación de la idea y del emprendedor, semillero de empresas, taller de iniciativas empresariales, creación de la empresa y actividades complementarias.
- Taller de Iniciativas Empresariales. Consiste en acciones de motivación y dinamización de nuevos emprendedores, asesoramiento jurídico, económico e informático; elaboración de planes de viabilidad; cursos de formación en gestión empresarial. El taller depende del Centro Municipal de empresas. Atiende a unos 300 usuarios anuales y presta asistencia a unos 80 proyectos tutelados al año.
- Información personalizada en el Centro Municipal de Empresas.
- Programa “Empresa joven” de fomento de la cultura emprendedora.
- Asesoramiento y apoyo a nuevas iniciativas, como a empresas consolidadas (servicio personalizado a PYMES).

En cuanto al desarrollo del programa, merece destacar que en los dos primeros años se han beneficiado 17.604 personas de las acciones de información y orientación y, en mucho menor medida, de formación y empleo directo municipal. El gasto total ejecutado ha sido de 0,30 millones de euros (tabla 3.21).

**Tabla 3.21. Resultados de las acciones de información/asesoramiento empresarial. (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001
Beneficiarios/as de empleo directo municipal	13	19	32
Beneficiarios/as de acciones de información/orientación	8485	9119	17604
Beneficiarios/as de formación	81	112	193
Gasto total ejecutado (millones de Euros)	0,07	0,24	0,30

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

Desagregando por líneas de actuación, destacan especialmente las acciones desarrolladas en el marco del Servicio de Asesoramiento y Formación de Emprendedores (SAFE) y el Taller de Iniciativas Empresariales. Así, el balance de actividades del SAFE en el periodo 2000-2001 incluye entre otras las siguientes actuaciones:

- 3.126 acciones de asesoramiento personalizado a un total de 1.579 emprendedores/as (un 48% mujeres) con una idea o proyecto empresarial, de los/las cuales un 74% estaban en situación de desempleo.
- 2.018 acciones de iniciación al autoempleo dirigidas a grupos.
- Desarrollo de las Jornadas Formativas para el fomento de la iniciativa empresarial, Jornadas sobre proyectos empresariales universitarios y Seminario sobre espíritu empresarial, con asistencia de un total de 744 personas.
- Asistencia en la elaboración de 12 planes de empresa.
- 1.972 actuaciones de información al público sobre las ayudas municipales a proyectos empresariales y otras consultas.

Por su parte, el Taller de Iniciativas Empresariales (TIE), dependiente del Centro Municipal de Empresas, ha desarrollado una importante labor formativa y de asesoramiento atendiendo a 172 promotores y a 839 empresas.

El otro servicio de asesoramiento, orientado a las empresas, el SAE (Servicio de atención a empresas) ha llevado a cabo en este periodo acciones de atención personalizada a 381 empresas, además de organizar y coordinar los encuentros “ I- negoci@ “ para la presentación de nuevas iniciativas empresariales en el ámbito de la innovación y el desarrollo tecnológico. Se han realizado visitas a 901 empresas del Consejo para actuaciones de tipo informativo y se ha mantenido la gestión del *stand* informativo “ emprender en Gijón “ en diversas ferias.

**(2) Apoyo a nuevos proyectos empresariales y PYMES consolidadas.** En este programa se conceden incentivos económicos de diferente tipo, orientados tanto a la creación de nuevas empresas como a la consolidación del tejido empresarial (PYMES) existente. Las líneas de actuación consideradas son:

- *Programas de apoyo a nuevos proyectos empresariales*, clasificados en distintos apartados: creación de sociedades mercantiles por noveles; creación de sociedades mercantiles por expertos; fomento de la economía social; iniciación empresarial de universitarios; fomento de los nuevos yacimientos de empleo; fomento de la artesanía en Gijón; promoción del autoempleo en jóvenes. También se contemplan fondos de capital-semilla, el apoyo a empresas de inserción, y una experiencia piloto de promoción de nuevos yacimientos de empleo a través de cheques-servicio.
- *Programas de apoyo a PYMES consolidadas*, que incluye: ayudas municipales para la promoción y el desarrollo de PYMES; proyectos de estudios, auditorías, etc., para la diversificación industrial, la internacionalización y la mejora de la competitividad de PYMES; fomento de la cooperación y el asociacionismo empresarial.

En los años 2000 y 2001, y considerando en su conjunto las líneas de subvención dirigidas a empresas de nueva creación, autoempleo por cuenta propia y desarrollo empresarial, fueron apoyados un total de 831 proyectos empresariales, que generaron empleo inducido para más de 1.600 personas. El gasto ejecutado ascendió a 1,28 millones de euros, que suponen el 105 del total fondos del Plan de acciones de promoción económica e industrial (tabla 3.22).

**Tabla 3.22. Resultados de las acciones de incentivos económicos (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001	% MUJERES
<b>Empresas beneficiarias de ayudas específicas</b>	388	443	831	-
<b>Empleo inducido en las empresas</b>	763	869	1.632	45
<b>Gasto total ejecutado (millones de Euros)</b>	0,57	0,71	1,28	-

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

En particular, destacan por su elevado número de ayudas aprobadas, las líneas de apoyo al empleo autónomo, con 544 subvenciones aprobadas, así como el subprograma de apoyo a la creación de sociedades mercantiles por personas expertas, con 96 proyectos subvencionados.

**(3) Infraestructuras de apoyo a las empresas.** Este programa tiene como objetivo la dotación de infraestructuras y locales de apoyo: programa de desarrollo de nuevo suelo industrial.

Concretamente, se ha generado suelo industrial, se han construido viarios en polígonos industriales, naves industriales para su venta a PYMES, y se han puesto en funcionamiento acciones de mantenimiento de áreas industriales consolidadas. Todas estas acciones desarrolladas entre 2000 y 2001 han tenido un coste total de 4,51 millones de euros, que suponen el 30% del gasto ejecutado de este eje.

**(4) Plan de desarrollo turístico.** Es un programa de promoción de infraestructuras turísticas y de ocio; plan de desarrollo turístico. En el año 2001 comenzaron a ejecutarse las distintas medidas contempladas en el Plan de Excelencia Turística de Gijón, aunque ya en el año anterior se habían

puesto en funcionamiento algunas de ellas como las acciones de promoción de las infraestructuras locales de turismo y ocio. Por otra parte, la Sociedad mixta de Turismo asume la promoción y coordinación de la oferta turística local. El gasto ejecutado en los años 2000-2001 ha sido de 3,25 millones de euros, que representan el 21% de los fondos del eje.

**(5) Promoción del comercio local.** Este programa contempla diversas medidas destinadas a promocionar el desarrollo del pequeño comercio local, tales como la urbanización de ejes comerciales, ayudas a la renovación y mejora de fachadas, acciones formativas y de contratación estacional de personal para sociedades municipales (como la Sociedad Mixta de Turismo). El gasto ejecutado en el período 2000-2001 ha sido de 0,90 millones de euros, que suponen el 6% del total de fondos del eje (tabla 3.23).

**Tabla 3.23. Resultados de las acciones promoción comercial (2000-2001).**

INDICADOR	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL 2000-2001
Beneficiarios/as de ayudas a la contratación por c. ajena	90	163	253
Beneficiarios/as de formación	40	54	94
Gasto total ejecutado (millones de Euros)	0,36	0,53	0,90

Fuente : Agencia Local de Promoción Económica y Empleo (Gijón).

**(6) Actuaciones de desarrollo rural.** De forma complementaria y adicional al resto de medidas, que en su mayoría son de aplicación a la población residente en la zona rural de Gijón, se prevé la puesta en marcha de una serie de acciones específicas orientadas al fomento del desarrollo rural.

En este sentido, en el año 2000 se desarrolló el Curso de Formación para la Gestión de Cooperativas Agrarias. Además, durante este año se ha prestado atención personalizada a proyectos relacionados con el mundo rural a través de la figura de un Agente de desarrollo rural.

Por otra parte, cabe destacar que las inversiones generadas por los Planes de Inserción Laboral para desempleados –programa encuadrado en el eje del Plan de Empleo Local– en las zonas rurales revisten una gran importancia. Así, durante el período 2000-2001 han supuesto un gasto ejecutado de 5,47 millones de euros.

### **3.4. Valoración de intervención local a favor del empleo.**

Como ya se ha señalado en la introducción de este capítulo, Gijón constituye un caso interesante para su estudio, al menos en una doble dimensión: en primer lugar, por la inserción de este municipio en un contexto socioeconómico que ha sido caracterizado como región industrial declinante. En este sentido, resulta particularmente ilustrativo analizar cómo la intervención pública en materia de fomento del empleo puede incidir en un territorio cuyo desarrollo está condicionado por notables restricciones estructurales.

En segundo lugar, Gijón ha desarrollado en los últimos años un modelo de intervención local que puede calificarse en términos generales, al igual que el de Coslada, como positivo, y que presenta algunos elementos diferenciales en relación al municipio madrileño que hacen interesante el contraste entre ambos casos.

Desde esta perspectiva, el análisis de dicho modelo, así como de las acciones desarrolladas en los dos últimos años, permite destacar los siguientes elementos:

**(1)** En primer lugar, en Gijón se ha consolidado en la última década una estructura institucional en torno a la Agencia de Promoción Económica y Empleo, caracterizada por dos rasgos principales: por una parte, la centralización del conjunto de áreas que intervienen en el fomento del empleo y desarrollo local; y, por otra, la canalización de la participación de los agentes sociales, a través de su intervención en el diseño de las acciones a favor del empleo (cf punto 2). Como consecuencia de ello, manera existe coherencia y especialidad de las actuaciones y no se observan fenómenos de multiplicación de estructuras u órganos, que realicen las mismas funciones o se superpongan.

En este sentido, en Gijón se constata un mayor grado de centralización de las áreas de intervención por parte de la Agencia de Promoción que en el caso de Coslada, pues aunque en el municipio madrileño el SIREDA integra la mayor parte de las acciones, también se desarrollan otras por distintas áreas del ayuntamiento, si bien coordinadas por el SIREDA. Asimismo, en el caso de Gijón no se pone de manifiesto el fenómeno de duplicidad de estructuras y servicios que se ha apreciado en Coslada.

Por otra parte, también cabe destacar la dotación de recursos financieros y humanos con que cuenta la Agencia de Promoción de Gijón, un hecho que facilita la puesta en marcha de iniciativas y proyectos de muy diverso tipo (por ejemplo, merece señalar la relevante participación en iniciativas comunitarias).

Por último, merece resaltar el grado de coordinación existente entre la intervención local, con las estructuras y políticas desarrolladas en el ámbito regional (que también se enmarcan en un proceso de concertación social).

**(2)** Un segundo elemento diferencial a destacar positivamente en el caso de Gijón, es el hecho de que el diseño de las acciones a favor de empleo se enmarcan en un proceso de concertación social entre el ayuntamiento y los agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales), que en los últimos años ha tenido como resultado el *Pacto Gijón por el Empleo* (2000-2003). Merece destacar que las experiencias de concertación social en el ámbito municipal vienen desarrollándose desde principios de los 90.

**(3)** En tercer lugar, cabe resaltar el contenido de este Pacto local de Empleo; en efecto, como ya se ha señalado, dicho Pacto tiene una estructura compleja, en la medida en que articula las medidas clásicas de fomento del empleo –incentivos a la contratación, acciones de información, orientación y formación, etc.– con otro tipo de medidas de política industrial y tecnológica. Asimismo, merece destacar una serie de medidas transversales, como la promoción de la igualdad de oportunidades – un hecho particularmente relevante, considerando que el desempleo femenino registrado es el doble del masculino– o el fomento de la salud laboral.

**(4)** Centrando el análisis en las medidas específicas de fomento del empleo, en el apartado de contratación merece destacar la combinación de diferentes modalidades de subvenciones a la contratación –orientadas al sector privado– con medidas de contratación temporal de colectivos con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo (en el marco de los planes de inserción laboral municipales).-

En segundo lugar, cabe señalar el amplio número de acciones de información y orientación, así como la articulación de diferentes medidas de formación en sus diferentes modalidades. Asimismo,

el desarrollo de programas mixtos de formación-empleo, que combinan la formación con la experiencia laboral.

Finalmente, merece resaltar especialmente el Plan de Apoyo a la promoción económica e industrial, en el que se articulan las medidas de dotación de infraestructura y equipamiento de capital tecnológico, con la incentivación de nuevos proyectos empresariales y la consolidación de las pequeñas y medianas empresas en el ámbito local. Asimismo, cabe destacar las acciones orientadas a promover el subsector turístico, como una forma de diversificar la actividad económica del municipio.

**(5)** En cuanto a los aspectos negativos, cabe destacar en primer lugar la temporalidad de una parte del personal responsable del desarrollo de los distintos programas y acciones. Esta situación, que al igual que en la mayoría de los municipios está condicionada por los recursos disponibles, incide de forma negativa en la consolidación de los equipos de trabajo, un hecho que se pone particularmente de manifiesto en el caso de los Agentes de Desarrollo Local<sup>42</sup>.

Por otra parte, cabe señalar que la mayor parte del empleo generado por las acciones previstas tiene carácter temporal, un hecho que está asociado a las características de los programas ejecutados – particularmente, los planes de inserción laboral– así como a la insuficiencia de recursos para la promoción del empleo estable.

**(6)** Asimismo, en el plano negativo conviene incidir en la cuestión de la evaluación del Pacto de empleo que, como suele ser habitual en la mayoría de los casos, se concreta en un balance de resultados (en términos de contabilidad del número de beneficiarios y gasto ejecutado)<sup>43</sup>.

En este sentido, si bien la mera presentación de dicho balance constituye ciertamente un elemento positivo, convendría reforzar al menos tres aspectos de la evaluación. En primer lugar, sería necesario una mayor desagregación de los datos sobre beneficiarios por colectivos de desempleados (particularmente, grupos de edad y tiempo de duración del desempleo).

Asimismo, sería necesario incluir algún tipo de indicador transversal, que permitiera valorar el itinerario seguido por los desempleados beneficiarios, pues en la actualidad sólo se presenta el número total de beneficiarios por acción, pero no cuantos beneficiarios han pasado por más de una acción y cuáles han sido éstas.

Por último, convendría realizar un seguimiento de los beneficiarios una vez finalizada la acción. Ello sería particularmente relevante en el caso de los incentivos a la creación de empresas, realizando un seguimiento de los nuevos proyectos empresariales para evaluar su consolidación.

---

<sup>42</sup> La situación de los ADLs en Gijón reproduce las características reflejadas en el caso de Coslada. Quizás la principal diferencia resida en el mayor número de medios disponibles para el desarrollo de su trabajo, así como el hecho de que puedan centrarse en sus funciones específicas sin tener que asumir –como ocurre en los municipios más pequeños– diversas tareas no directamente relacionadas con su papel.

<sup>43</sup> Conviene recordar, por otra parte, que se valora el balance de los dos primeros años del Pacto, y aún faltan otros dos para su cumplimiento.

#### **4. Políticas de fomento del empleo en Salamanca.**

El caso de Salamanca presenta algunos elementos que hacen interesante su análisis, en una doble dimensión: por una parte, por las características socioeconómicas del municipio, ubicado en una provincia con un componente rural relativamente significativo; y por otra, porque la valoración general del modelo de intervención presenta –en relación a los casos de Coslada y Gijón– algunos elementos diferenciales en aspectos básicos como el diseño de la estrategia de fomento del empleo, o la coordinación de los actores implicados en la propia estructura municipal.

En este sentido, y al igual que en los dos casos anteriores, a partir de una contextualización general de las principales características socioeconómicas del municipio, se procede a una descripción de las principales acciones desarrolladas en el período 2000-2001, para finalizar con una valoración de la estrategia seguida por la intervención local.

Cabe señalar, por otra parte, que el informe sobre este caso tiene algunas restricciones, asociadas principalmente al acceso a la información sobre las distintas acciones desarrolladas desde los órganos municipales. No obstante, se ha considerado pertinente incluirlo en el estudio, en la medida en que, como se ha señalado, permite dibujar un modelo de intervención que presenta algunos elementos a reseñar en relación a los dos casos precedentes.

##### **4.1. Estructura socioeconómica.**

Se realiza en este capítulo una aproximación general a las principales características de la estructura socioeconómica de Salamanca, a modo de contextualización del análisis de las acciones a favor del empleo desarrolladas en el municipio. Con este fin, se consideran tres apartados: superficie y población; estructura productiva y mercado de trabajo<sup>44</sup>.

###### **4.1.1. Superficie y población.**

La provincia de Salamanca tiene una superficie de 12.357 km cuadrados y una población total –según el Censo de 2001– de 345.609 habitantes, distribuidos entre 382 municipios. La densidad de población en la provincia es de 30 habitantes por Km<sup>2</sup>, si bien dicha densidad se distribuye de forma desigual ya que existen zonas rurales donde se encuentran 10 habitantes por Km<sup>2</sup>.

En este sentido, la distribución de la población en la provincia se caracteriza por su concentración en torno a la capital provincial y los núcleos urbanos, dejando despoblados un gran conjunto de espacios rurales. Así, el municipio de Salamanca tiene una población actual –según el Censo de 2001– de 156.368 habitantes, que supone el 45% del total de la provincia (tabla 4.1).

---

<sup>44</sup> Dado que Castilla y León es una Comunidad Autónoma multiprovincial de gran tamaño, se toma como marco de referencia para el análisis el ámbito provincial.

**Tabla 4.1. Población de los municipios de la provincia de Salamanca. Año 2001.**

Municipio	Total	%
Salamanca	156.368	45,2
Béjar	15.123	4,4
Ciudad Rodrigo	13.991	4,0
Santa Marta de Tormes	12.090	3,5
Peñaranda de Bracamonte	6.262	1,8
Guijuelo	5.162	1,5
Alba de Tormes	4.855	1,4
Villamayor	3.518	1,0
Villares de la Reina	3.081	0,9
Vitigudino	3.034	0,9
Terradillos	3.030	0,9
Resto municipios	119.095	34,5
<b>Total</b>	<b>345.609</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE (Censo de 2001).

Un rasgo a destacar de la población del municipio de Salamanca es el fuerte proceso de envejecimiento que tiene desde hace varios años, generado por la combinación de un continuado descenso de la natalidad, con un incremento de la mortalidad.

#### 4.1.2. Estructura productiva.

La provincia de Salamanca tiene una estructura productiva diferenciada respecto a la analizada en los casos de Coslada y Gijón. Así, como ya se ha señalado, el municipio madrileño se caracteriza por el fuerte componente del sector servicios, mientras que en Gijón destaca la presencia significativa que sigue manteniendo la industria. En cambio, Salamanca se caracteriza especialmente por el peso relativo del sector agrícola que, en el año 2002, supone en torno al 10% del VAB provincial, así como por la debilidad del sector industrial (tabla 4.2.).

**Tabla 4.2. Provincia de Salamanca. Estructura sectorial del VAB. Año 2002.**

SECTOR/RAMA ACTIVIDAD	%
<b>Sector agrario</b>	<b>10,3</b>
<b>Industria</b>	<b>14,9</b>
Producción de energía	6,8
Producción manufacturera	8,1
Fabricación bienes intermedios y equipo	2,5
Fabricación bienes de consumo	5,6
<b>Construcción</b>	<b>11,5</b>
<b>Servicios</b>	<b>63,3</b>
Servicios de mercado	45,6
Transporte y comunicaciones	6,9
Otros servicios destinados a la venta	38,6
Servicios no comercializables	17,8
<b>TOTAL SECTORES</b>	<b>100</b>

Fuente: Caja España (Indicadores de Situación Económica).

Este componente destacado del sector agrario en la estructura productiva, se constata igualmente cuando se analiza la distribución sectorial del empleo (tabla 4.3).

**Tabla 4.3. Provincia de Salamanca.  
Estructura sectorial del empleo. Año 2001.**

Sector	%
Agricultura	8,4
Industria	10,1
Construcción	12,8
Servicios	68,7
Total	100,0

Fuente: INE (EPA).

Finalmente, cabe destacar que el tejido productivo de la provincia se caracteriza por el minifundismo empresarial, es decir, por pequeñas y medianas empresas, con poco empleo asalariado.

#### 4.1.3. Mercado de trabajo<sup>45</sup>.

El mercado de trabajo de la provincia de Salamanca se caracteriza, en primer lugar, por una tasa de actividad inferior a la media nacional, tanto en hombres como mujeres, un hecho que puede explicarse por el mayor peso relativo de la población con más de 65 años y la baja tasa de natalidad de la provincia.

Las diferencias respecto a la media del Estado son más visibles en las tasas de empleo y paro, en ambos casos desfavorables para la provincia en relación al Estado. Desagregando por sexos, el colectivo de mujeres es el más afectado por estas diferencias (tabla 4.4.)

**Tabla 4.4. Activos, ocupados y parados, por sexo(%). Año 2001.**

	ACTIVOS		OCUPADOS		PARADOS	
	España	Salamanca	España	Salamanca	España	Salamanca
<b>AMBOS SEXOS</b>	51,8	50,4	87,2	84,1	12,8	15,9
<b>VARONES</b>	64,4	62,7	91,1	89,1	8,9	10,9
<b>MUJERES</b>	40,1	38,7	81,4	76,1	18,6	23,7

Fuente: INE (EPA).

Considerando los datos de paro registrado, las cifras de Salamanca, superan también tanto las autonómicas como las nacionales excepto en el caso de los hombres cuya tasa está por debajo de las dos. Desagregando por *sexo* y *edad*, se constata que son los jóvenes de 25 a 34 años – tanto hombres como mujeres – los principales demandantes de empleo de la provincia.

<sup>45</sup> Sólo se dispone de datos desagregados a nivel provincial.

**Tabla 4.5. Paro registrado por grupos de edad en Salamanca (2001).**

	TOTAL	< 20 años	20-24 años	25-29 años	30-34 años	35-39 años	40-44 años	45-49 años	50-55 años	55-59 años	>59 años
<b>AMBOS SEXOS</b>	15.950	516	2.064	2.696	2.433	2.123	1.824	1.397	1.232	1.127	538
<b>HOMBRES</b>	5.697	243	626	863	718	666	580	486	540	648	327
<b>MUJERES</b>	10.253	273	1.438	1.833	1.715	1.457	1.244	911	692	479	211

Fuente: INEM.

Considerando la distribución de paro registrado por *sectores económicos*, éste se concentra particularmente en el sector servicios, pudiendo destacarse igualmente el segmento de demandantes que se encuadran en el apartado de “sin empleo anterior”, un hecho indicativo probablemente de jóvenes y mujeres que intentan acceder al mercado de trabajo por primera vez (tabla 4.6).

**Tabla 4.6. Paro registrado por sectores económicos en Salamanca (2001).**

Sector	%
Agricultura	2,4
Industria	9,8
Construcción	9,0
Servicios	58,3
Sin empleo anterior	20,5
Total	100,0

Fuente: INEM.

Finalmente, considerando los datos sobre contratación, se observa un alto porcentaje de contratación temporal, prácticamente similar a la media nacional (tabla 4.7).

**Tabla 4.7. Contratos totales, indefinidos y temporales 2001.**

	TOTAL(1)	INDEFINIDOS		TEMPORALES	
<b>SALAMANCA</b>	75.212	7.545	<b>10,03%</b>	67.667	<b>89,97%</b>
<b>CASTILLA Y LEON</b>	586.261	54.745	<b>9,34%</b>	531.516	<b>90,66%</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	14.056.484	1.304.087	<b>9,28%</b>	12.752.397	<b>90,72%</b>

Fuente de Información: INEM 2001. (1) Incluye contratos convertidos en indefinidos.

Elaborada por la Mesa de igualdad de oportunidades CC.OO.

En suma, el mercado de trabajo en la provincia de Salamanca se caracteriza por presentar peores registros en sus diversos componentes –actividad, ocupación, desempleo– en relación a la media nacional, un hecho que afecta especialmente al colectivo de mujeres.

## 4.2. La intervención local a favor del empleo.

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas de acción local a favor del empleo desarrolladas en Salamanca, en una doble dimensión: en primer lugar, considerando la estructura institucional y la

estrategia en la que se articulan las políticas de fomento del empleo en el municipio; a continuación, se realiza un análisis de las medidas ejecutadas en Salamanca en los dos últimos años (2000-2001).

#### **4.2.1. Estructura institucional.**

El Ayuntamiento de Salamanca cuenta desde el año 1998 con un organismo encargado de la promoción e implantación de las políticas de empleo en el municipio: la Unidad de Promoción y Empleo, adscrita al área de Bienestar Social y dependiente de las concejalías de Empleo y Servicios Sociales. Posteriormente, en el año 2000, se realizó la contratación de cinco agentes de empleo y desarrollo local, para desarrollar las funciones esenciales para la creación de empleo, como son la animación, el estímulo y la innovación.

Con este equipo, se pone en funcionamiento en este mismo año la Oficina de Promoción Económica y Empleo, adscrita a un organismo autónomo: el Organismo de Gestión Económica y Recaudación. El objetivo general de esta Oficina consiste en reducir la tasa de desempleo existente en la ciudad y fomentar la creación de empresas. Se pretende así intervenir en la mejora de la capacidad de inserción profesional, a través de la orientación para el empleo y la mejora en la cualificación profesional, y fomentar el espíritu de empresa mediante el apoyo a la creación y promoción de nuevas iniciativas empresariales.

En términos más concretos, se definen los siguientes objetivos específicos:

- Fomentar las distintas actuaciones formativas que posibiliten la adaptación de las cualificaciones profesionales de los trabajadores y desempleados a las necesidades del mercado de trabajo.
- Dotar de la cualificación profesional necesaria a aquellos colectivos con especial dificultad de inserción laboral.
- Determinar la oferta y la demanda formativa y laboral.
- Diseñar y desarrollar acciones que conduzcan a motivar a nuevos emprendedores.
- Dar a conocer actividades empresariales viables en el ámbito local.
- Orientar y asesorar a nuevos emprendedores.
- Facilitar la creación de empresas en el entorno local.
- Mejorar y promocionar el tejido empresarial.

En este contexto, se definen dos grandes ejes de actuación:

**(a) Empleo y formación.** Se contemplan las siguientes líneas de trabajo

- Diseño y puesta en marcha de un Observatorio Local de Empleo.
- Creación de un centro de información, orientación e inserción laboral.

- Diseño de talleres de iniciativas empresariales, integrados en un servicio de apoyo al autoempleo.
- Promoción de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.

(b) *Promoción económica*. Se contempla:

- Diagnóstico y mejora de factores de competitividad mediante la implantación de estándares de calidad en la formación y el empleo así como de acciones de innovación y desarrollo tecnológico aplicado a los sectores estratégicos de la ciudad de Salamanca.
- Fomentar la creación de redes empresariales.
- Asesoramiento a emprendedores.
- Preparación de jornadas, eventos, ferias y foros de discusión que contribuyan al desarrollo local de Salamanca.
- Formación empresarial.

Finalmente, se prevé el diseño por parte de esta Oficina de un Plan Municipal de Empleo, que sirva de base de trabajo en los ejercicios siguientes, y para cuya ejecución se prevé contar con recursos materiales y financieros tanto de carácter europeo, estatal o regional, cuya localización y gestión se llevará a cabo directamente desde esta dependencia. No obstante, cabe señalar que –si bien en el período 2000-2001, se han ejecutado una serie de medidas a favor del empleo– no se han integrado de forma articulada en el mencionado Plan.

En cuanto al *presupuesto ejecutado*, en primer lugar es necesario destacar los fondos destinados a la contratación de los cinco Agentes de Desarrollo Local que integran la Oficina de Promoción Económica y Empleo, y que ascienden a 117.622,04 euros, cofinanciados por el INEM (80%) y el ayuntamiento (20%).

Por otra parte, cabe señalar que el gasto ejecutado en las acciones a favor del empleo durante el período 2000-2001 ascendió a 4.355.765,3 euros. Desagregando por medidas, destacan particularmente los programas de formación-empleo –que, en su conjunto, recibieron el 46% de los recursos– y el programa de Intervención Integral de Empleo, que recibió el 31% de los fondos ejecutados (tabla 4.8).

**Tabla 4.8. Acciones a favor del empleo en Salamanca.  
Presupuesto ejecutado (2000-2001).**

ACCIÓN	Euros	%
Programa intervención integral de Empleo	1.356.599,5	31,1
Convenios INEM-Corporaciones Locales	399.815,8	9,2
Proyecto INTEGRA-Prometeo	140.035,8	3,2
Estudio prospección de mercado	15.052,3	0,3
Taller de Empleo Buenos Aires	513.842,5	11,8
Taller de Empleo Salamanca 2002	307.973,2	7,1
Escuela Taller Pizarrales I	1.161.157,0	26,7
Formación ocupacional	45.676,9	1,0
Proyecto EMPLESA	318.596,5	7,3
Acciones OPEA	97.016,0	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>4.355.765,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Promoción Ec. y empleo de Salamanca.

#### 4.2.2. Medidas de fomento del empleo.

Se analizan a continuación, de forma desagregada, cada una de las medidas de fomento del empleo desarrolladas por el ayuntamiento de Salamanca durante el período 2000-2001, considerando tanto su contenido como su ejecución. Para ello, se han clasificado las distintas acciones en tres grandes ejes, en función de la tipología descrita en la metodología general del estudio (cuadro 4.1)<sup>46</sup>.

**Cuadro 4.1. Acciones a favor del empleo en Salamanca (2000-2001).**

EJE	PROGRAMA
<b>FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de intervención integral de empleo.</li> <li>• Convenios INEM-Corporaciones Locales.</li> <li>• Ayudas a la contratación (INTEGRA)</li> </ul>
<b>PROMOCIÓN ECONÓMICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas al autoempleo (INTEGRA).</li> <li>• Prospección de mercado.</li> <li>• Iniciativas comunitarias.</li> <li>• Centro de gestión de ayudas/subvenciones.</li> </ul>
<b>FORMACIÓN/ORIENTACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación ocupacional.</li> <li>• Proyecto EMPLESA</li> <li>• Programas de formación-empleo.</li> <li>• Acciones OPEA</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Promoción Ec. y empleo de Salamanca.

#### (A). Fomento de la contratación.

Se contemplan en este apartado tres tipos de acciones: proyectos de inserción laboral dirigidos al sector público, y que se encuadran en el denominado Programa de Intervención Integral de Empleo; proyectos INEM-Corporaciones Locales, también dirigidos al sector público; y ayudas a la contratación en el sector privado, en el marco de la iniciativa comunitaria INTEGRA. El gasto total ejecutado en los tres programas ascendió a 1.805.097,2 euros, de los que el 75% estuvo destinado al programa de Intervención Integral de Empleo (tabla 4.9).

<sup>46</sup> Cabe señalar que algunas de las acciones, si bien se han elaborado en el año 2001, se han comenzado a ejecutar en el 2002. En este sentido, aunque se analiza el contenido de dichas medidas, no se incluyen los datos de gastos en la tabla 4.8. de presupuesto ejecutado (que se refiere únicamente al período 2000-2001).

**Tabla 4.9. Fomento de la contratación en Salamanca.  
Presupuesto ejecutado (2000-2001).**

PROGRAMA	Euros	%
Programa intervención integral de Empleo	1.356.599,5	75,2
Convenio INEM-Corporaciones Locales	399.815,8	22,1
Ayudas a la contratación.	48.682,0	2,7
<b>Total</b>	<b>1.805.097,2</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Promoción Ec. y empleo de Salamanca.

**(1) Programa de Intervención Integral de Empleo.** Este programa se enmarca en un convenio de colaboración suscrito en 1999 entre la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuyo objetivo era desarrollar un conjunto de planes piloto que –de forma coordinada– articularasen actuaciones para incrementar los niveles de inserción de colectivos específicos. Dicho convenio estableció la participación de 14 municipios, entre los que se encontraba el Ayuntamiento de Salamanca.

En este contexto, se desarrollaron en Salamanca durante el año 2000 7 proyectos de inserción, con una duración de seis meses cada uno, y que implicaron la contratación temporal de 151 desempleados –incluidas las 13 personas que integraron el equipo técnico responsable– durante el desarrollo de los proyectos. El coste total del programa, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, ascendió a 1.356.599,47 euros.

Los proyectos desarrollados fueron los siguientes:

**(a) Equipo técnico.** El Equipo Técnico sirvió de base a los restantes proyectos y actuaciones que se pusieron en marcha. En él, se integraron diferentes profesionales que, desde una óptica multidisciplinar y bajo una coordinación general, gestionaron, desarrollaron y ejecutaron el conjunto de la programación diseñada.

El objetivo general fue el de promover actuaciones que aumentasen la tasa de empleo de nuestro ámbito territorial, y consecuentemente la inserción laboral de los ciudadanos desempleados de la ciudad de Salamanca. Para conseguir este propósito, se fijaron una serie de objetivos específicos entre los que destacan: favorecer el conocimiento de la realidad socioeconómica local, sensibilizar y fomentar el interés público por alternativas empresariales ubicadas en el ámbito de Nuevos Yacimientos de Empleo, promover la intermediación entre los empresarios y la Entidad Local para la inserción laboral de los destinatarios objeto del Proyecto e impulsar actuaciones innovadoras en materia de empleo que tengan presente el desarrollo de itinerarios individualizados de inserción, al objeto de aumentar las posibilidades reales de inserción de los colectivos más vulnerables.

Para el desarrollo de este proyecto se contrataron 13 personas: una coordinadora, seis Agentes de Desarrollo Local, dos técnicos de formación y cuatro administrativos. El gasto ejecutado ascendió a 165.835,59 euros. Por último, desde el ayuntamiento se destaca que la inserción laboral del equipo técnico, una vez finalizado el proyecto, ha sido del 77%<sup>47</sup>.

**(b) Restauración y embellecimiento de fachadas.** Los objetivos marcados de este proyecto fueron: promover el aprendizaje de habilidades profesionales relativas a las tareas objeto del subproyecto; facilitar pautas aptitudinales que mejoren la profesionalidad de los sujetos; desarrollar una experiencia práctica y real de trabajo; favorecer el conocimiento de la realidad del sector de la

<sup>47</sup> Para una valoración de los datos de inserción, cf. apartado 4.3.

construcción en Salamanca, realizando un itinerario individualizado de inserción de los destinatarios, en aras a conseguir, una vez finalizado el proyecto, su inserción laboral en empresas del sector.; y motivar a los trabajadores hacia el autoempleo.

Más concretamente, este proyecto fue desarrollado en distintos edificios, tanto públicos como privados, de la ciudad de Salamanca, con el objeto de realizar y ejecutar diferentes actuaciones de mantenimiento, conservación y rehabilitación de fachadas, desarrollando tareas de albañilería, pintura, decoración y cantería. Con este fin, se contrataron 81 personas –con un perfil profesional adecuado a las tareas requeridas– con un coste total de 645.337,99 euros. El nivel de inserción laboral posterior al proyecto de los participantes del mismo, ha sido del 23,5%.

**(c) *Cuidados de proximidad.*** Con este proyecto se pretendía dar respuesta a la necesidad de contar con servicios domiciliarios normalizados, dirigidos a personas y familias que precisan una atención especializada. Por otro lado, se ha tratado de facilitar el acceso al mercado laboral a través de la formación/experiencia de un equipo multidisciplinar en un sector considerado como Nuevo Yacimiento de Empleo, como son los servicios de la vida diaria.

Los objetivos específicos fueron: proporcionar la atención necesaria a personas o grupos familiares con dificultades en su autonomía; prevenir situaciones de deterioro personal; apoyar a grupos familiares en sus responsabilidades de atención; evitar o retrasar los ingresos en centros o establecimientos residenciales; y completar la atención en horarios de fin de semana, festivos y/o nocturnos.

Para el desarrollo del proyecto, se contrataron 2 técnicos de grado medio diplomados en trabajo social y educación social, así como 10 cuidadores de proximidad, con formación y/o experiencia en las áreas de auxiliar de enfermería, auxiliar de ayuda a domicilio y auxiliar geriátrico. El gasto ejecutado fue de 84.874,10 euros.

**(d) *Salamanca naturalmente.*** El objetivo general del proyecto fue desarrollar, gestionar y ejecutar actuaciones que acercasen el medio ambiente urbano a las personas y a los grupos sociales para adquirir mayor conciencia del medio ambiente en general.

Partiendo de este objetivo, los objetivos específicos fueron: ayudar a adquirir una comprensión básica del medio ambiente en su totalidad, de los problemas, presencia y función de la humanidad en él, prestando especial atención a los problemas del medio local, con objeto de tener los incentivos y medios necesarios para hacer frente a los problemas ambientales presentes y futuros; fomentar el interés por el medio ambiente, motivar la participación en su protección y mejora, tomar conciencia de la necesidad de prestar atención a los problemas del medio ambiente, para contribuir a su solución; fomentar el interés por la observación e investigación del entorno.

Para poner en marcha y desarrollar el proyecto, desarrollado a través de charlas, visitas, etc., se contrató a 15 personas: 5 técnicos (licenciados en Biología y Ciencias Químicas) y 10 monitores medioambientales (licenciados en Biología, Farmacia, Veterinaria, Ciencias Químicas, Educadores medioambientales y Monitores de tiempo libre).

El coste total fue de 148.221,58 euros, y de las personas que participaron en el mismo se destaca una inserción laboral posterior del 20%.

**(e) *Helmántica.*** Los objetivos de este proyecto se centraron en la promoción de nuevas formas turismo (turismo interior, turismo cultural, etc.). En este sentido, las actuaciones llevadas a cabo

consistieron en la realización de estudios sobre el sector turístico y de ocio de la ciudad de Salamanca, tratando de ofrecer un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades del sector, así como la elaboración de una base de datos con todos los actores del sector turístico de Salamanca que sirviera para diseñar estrategias novedosas utilizando nuevas tecnologías y cooperación transnacional.

Para la puesta en marcha del proyecto se contrató a 14 personas: 3 licenciados en Derecho, 4 Economistas, 2 licenciados en Biblioteconomía, 1 licenciado en Filología, 1 en Historia y 2 diplomados en Empresariales, apoyados por personal administrativo. El gasto ejecutado fue de 162.749,54 euros, y la inserción laboral de los participantes una vez finalizado el proyecto alcanzó el 55%.

**(f) Talleres ocupacionales.** Los talleres ocupacionales se configuraron como un medio para conseguir la plena integración social de determinados grupos de personas que a través de los mismos logran un mayor enriquecimiento intelectual y la mejora de las habilidades manuales y motrices. En este sentido, los distintos talleres se enmarcan dentro de las actividades que se realizan en el servicio de animación y desarrollo comunitario que se llevan a cabo en los distintos barrios de la ciudad.

Los objetivos de los talleres, desarrollados en los Centros de Acción Social, fueron: mantener conductas sociales positivas relacionadas con hábitos, rutinas y tareas asociados a los talleres; mejorar la autoestima y confianza a través de las relaciones interpersonales entre los participantes de los talleres; promover el desarrollo personal mediante la mejora de las habilidades intelectuales, manuales y motrices.

Los destinatarios directos fueron 8 monitores, expertos no titulados, en cada una de las materias impartidas en los talleres: Manualidades/pintura; Encuadernación/carpentería; Mimbre; Marroquinería; Psicomotricidad; Animación a la lectura; Animación a la música; y teatro. El coste total del proyecto fue de 77.128,61 euros.

**(g) Docentes de formación ocupacional.** El objetivo de este proyecto consistió en dotar a los contratados en los proyectos de “Restauración y Embellecimiento de Fachadas” y “Salamanca Naturalmente”, de una formación activa a través del trabajo que posibilitará al máximo la posterior inserción laboral de los trabajadores.

Con este objeto, se contrataron 8 monitores: una docente decoradora, dos docentes canteras, un docente pintor-rotulista, dos docentes pintores, un docente albañil y un docente medioambiental.

El coste global fue de 72.752,54 euros, y el nivel de inserción laboral de los integrantes del equipo responsable, una vez finalizado el proyecto, del 50%.

**(2) *Proyectos INEM-Corporaciones Locales.*** Este programa tiene como objetivo la contratación temporal de desempleados mayores de 25 años, para la realización de obras públicas y/o servicios de interés general. En el período 2000-2001, se han desarrollados tres proyectos:

- **Proyecto de reparación de cerramientos/vallas y pintura en dependencias municipales I.** Mediante el desarrollo de este proyecto, desarrollado entre los años 2000-2001, se realizaron actuaciones de pintura y albañilería en distintos colegios públicos de Salamanca así como en otras dependencias municipales. Para la realización de estas obras se contrató a 19 personas con los siguientes perfiles profesionales: un encargado /capataz, dos oficiales albañil, siete oficiales

pintor, dos ayudantes de albañil y siete ayudantes pintor. El presupuesto económico de este proyecto ascendió a la cantidad de 201.961,7euro, de los que el 88% fue aportación del INEM, y el resto aportación municipal.

- *Proyecto de reparación de cerramientos/vallas y pintura en dependencias municipales II.* Este proyecto, iniciado en el año 2001 y finalizado en el 2002, se plantea como una continuidad del anterior, debido a la importancia que tiene la realización de este tipo de obras en el Ayuntamiento de Salamanca y a la necesidad de hacer frente a las demandas de reparación de colegios públicos y dependencias municipales centrándose principalmente en la realización de trabajos de pintura y albañilería. Para llevar a cabo estas actuaciones, se han realizado 7 contrataciones: dos oficiales pintores, dos ayudantes de pintor, un oficial albañil y dos ayudantes de albañil. El coste total del proyecto asciende a 63.780 euros, de los que el INEM aporta el 75%.
- *Proyecto de archivo municipal de Salamanca.* Proyecto centrado en la estructuración y ordenación del archivo público municipal de Salamanca. Para la ejecución de este proyecto, iniciado en el año 2001 y que finaliza en el 2002, se ha llevado a cabo la contratación de ocho técnicos de grado medio (seis ayudantes técnicos de archivo y dos ayudantes técnicos de biblioteca) así como tres ordenanzas. El total de contrataciones realizadas se han llevado a cabo con mujeres. El presupuesto económico total del proyecto asciende a la cantidad de 134.074, 08 euros de los que el INEM aporta el 78%.

**(3) Ayudas a la contratación.** El proyecto INTEGRA-PROMETEO es una iniciativa comunitaria, cuyo objetivo es realizar acciones que faciliten la integración social y laboral de colectivos con especiales dificultades de integración. El ayuntamiento de Salamanca desarrolló un proyecto de estas características, entre 1998 y 2000.

Como parte de este proyecto, se establecieron una serie de subvenciones a empresas para la contratación de desempleados (además de otras acciones, que se analizan en el eje de promoción económica). Así, en el año 2000 se concedieron 29 ayudas, lo que supone el apoyo a la creación 29 puestos de trabajo con las siguientes características:

- Por tipo de contrato: Indefinidos: 15; de duración determinada (<1 año): 6 De duración determinada (>1 año): 5; Formativos: 3
- Por tipo de jornada: Tiempo completo: 14; Tiempo parcial: 15.
- Por sexo: Hombres: 6; Mujeres: 23
- Por edad: < 21 años: 3; Entre 21 y 30 años: 14; Entre 31 y 45 años: 9; > 45 años: 3

El montante económico de estas ayudas en el año 2000 ha sido de 48.681,98 euros.

## **(B). Medidas de promoción económica.**

En este apartado, se han contemplado las siguientes acciones durante el período de referencia: por una parte, una línea de ayudas al autoempleo, en el marco del proyecto INTEGRA-PROMETEO orientado a colectivos con especiales dificultades de integración; por otra parte, se ha elaborado un estudio de prospección de mercado, así como diversos proyectos en el marco de iniciativas

comunitarias. También se ha creado un centro de gestión de ayudas y subvenciones. Cabe señalar, por último, que se ha desarrollado un servicio de orientación al autoempleo, encuadrado en el marco de las acciones OPEA, y que se analiza en el apartado dedicado a la orientación.

**(1) Ayudas al autoempleo.** Como ya se ha señalado, el Ayuntamiento de Salamanca ha llevado a cabo durante el período 1998-2000 el proyecto INTEGRA-PROMETEO, iniciado en 1998 y finalizado en el año 2000.

En este sentido, además de las ayudas a la contratación por cuenta ajena, con este proyecto se ha pretendido facilitar la integración en el mercado de trabajo, a través del autoempleo, de los siguientes colectivos: desempleados de larga duración, jóvenes que buscan su primer empleo, minorías étnicas, mujeres sin cualificación ni experiencia y perceptores de ayudas sociales (ingresos mínimos de inserción, ayudas de alquiler de vivienda, ayudas de manutención, etc.).

Más concretamente, los objetivos específicos de este programa fueron: facilitar la información, formación y asesoramiento para orientar en la creación del propio puesto de trabajo a través del autoempleo; mejorar el acceso a los recursos de empleo facilitando la formación adecuada de cara a lograr la consecución de un puesto de trabajo por cuenta propia; y fomentar la creación del propio puesto de trabajo mediante el apoyo técnico y financiero.

Para ello, se estableció una línea de ayudas al autoempleo con la que se ha apoyado la creación de 20 empresas en Salamanca, lo que ha supuesto la creación de 26 puestos de trabajo como autónomos en el período 1998-2000. El gasto ejecutado en el año 2000 ascendió a 91.353,8 euros. Las características sociodemográficas de los emprendedores fueron las siguientes:

- En cuanto al género: de los 26 puestos de trabajo creados 17 fueron de mujeres y 9 de hombres.
- En cuanto a la situación anterior de los autoempleados: 21 no tenían experiencia previa y 5 tenían experiencia anterior.
- En cuanto a la edad: 15 eran menores de 30 años y 11 eran mayores de 30 años.

**(2) Prospección de mercado.** Con la finalidad de disponer de una información actualizada y detallada sobre una serie de aspectos considerados como requisitos fundamentales para el éxito de cualquier proyecto de desarrollo local –mercados y proveedores, disponibilidad de capital, nuevas tecnologías, etc.– se contrató a una empresa externa la elaboración de un estudio económico del sector empresarial salmantino. El presupuesto del estudio asciende a 15.025,3 euros.

**(3) Elaboración de proyectos.** Se ha trabajado en la elaboración de proyectos para su presentación a aquellas convocatorias –regionales, nacionales y europeas– que faciliten una actuación local en favor del empleo y contribuyan a mejorar y potenciar el tejido empresarial de la ciudad.

Así, se ha presentado un proyecto denominado “*e.QUALITY*” a la convocatoria de la iniciativa comunitaria EQUAL, y que está orientado a la promoción de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades de género en relación con el mercado de trabajo. El proyecto, finalmente seleccionado, se inició en diciembre de 2001, y cuenta con un presupuesto total de 1,8 millones de euros<sup>48</sup>. Cabe señalar que, para su realización, se ha creado una Agrupación de

---

<sup>48</sup> En la medida en que prácticamente todo el presupuesto de este proyecto se ejecuta a partir del año 2002, no se ha incluido esta partida en la tabla 4.8, que recoge el gasto ejecutado durante el período 2000-2001.

Desarrollo, denominada del mismo modo, integrada por el Ayuntamiento de Salamanca junto a la Universidad Pontificia de Salamanca y la Confederación de Organizaciones de Empresarios Salmantinos/Asociación de Mujeres Empresarias de Salamanca.

Asimismo, dentro del marco de la iniciativa EQUAL, el ayuntamiento de Salamanca participa en el Proyecto "CULTUR-CIVITAS", promovido por la Federación Española de Municipios y Provincias, y que tiene como objeto contribuir por la vía de la demostración y la ejemplarización, a reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres, impulsar la eliminación de la segregación vertical de la mujer y fomentar la diversificación laboral de la mujer a través de la promoción y la facilitación de su participación en papeles de liderazgo empresarial y laboral, en el marco de las actividades relacionadas con la cultura y el ocio, basadas en un intenso uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. La dotación global de este proyecto, que se ejecuta a partir del año 2002, es de 2,9 millones de euros<sup>49</sup>.

Finalmente, dentro de la convocatoria nacional del año 2001, de la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado del Ministerio de Administraciones Públicas, para la concesión de ayudas con cargo a la subvención global, del Fondo Social Europeo, prevista en el Programa Operativo de Fomento de Empleo, en el eje de Desarrollo Local, para zonas objetivo 1, se presentó el proyecto: "INFAMADIS" (Atención a la infancia. Cuidados de proximidad); siendo seleccionado por la Comisión de Valoración, constituida en la Dirección General para la Administración Local.

Dicho proyecto, trata de fomentar iniciativas que desarrollen nuevas actividades que respondan a necesidades locales generadoras de empleo. Las actividades que con este proyecto se pretenden llevar a cabo se enmarcan en dos ámbitos de actuación, considerados como Nuevos Yacimientos de Empleo y que responden a las necesidades demandadas por la población salmantina: atención a la infancia y atención a mayores y discapacitados.

El proyecto incluye Orientación profesional y laboral a los participantes del proyecto, mediante el diseño de un itinerario personalizado de inserción laboral tendente a orientar, fomentar y formar a los alumnos en el área de búsqueda de empleo por cuenta propia (autoempleo), tratando de estimular y proporcionar una alternativa a la situación de desempleo existente, ya que uno de los objetivos es el de elaborar un proyecto de empresa y posterior constitución de la misma, contando con el apoyo inicial de esta Administración, prestando especial atención a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a colectivos con especiales dificultades. El período de desarrollo del proyecto es abril de 2002-marzo de 2003.

**(4) Centro virtual de gestión de ayudas y subvenciones.** El objetivo de este centro virtual, es conseguir que todo empresario y/o emprendedor pueda acceder a través de INTERNET de una manera rápida y fácil a una información actualizada en materia de ayudas y subvenciones convocadas por cualquier Organismo, además de proporcionar un asesoramiento adecuado al ciudadano, que facilite el acceso a las mismas.

La oferta de esta sección de ayudas y subvenciones de este Centro, que comienza su funcionamiento en el año 2002, comprende los siguientes apartados:

**(a) Base de datos con más de 100 ayudas:** ordenadas por secciones y claramente descritas en cuanto a plazos, cuantía y objeto que subvencionan, con enlaces desde cada ayuda a la página web del organismo oficial que oferta dicha ayuda. Las secciones estarán ordenadas por tipo de proyectos:

---

<sup>49</sup> Cf. nota anterior.

internacionalización, medioambiente, I+D, comercio, etc., y prestando especial relevancia al fomento de empleo que contará con cuatro secciones: autoempleo, contratación, mujeres y personas con discapacidad.

**(b).** *Servicio de alerta:* este servicio permite mantener informadas mediante e-mail, a aquellas empresas que lo deseen, del tipo de subvención en el que estén interesadas en el momento en que las ayudas salgan convocadas.

**(c).** *Servicio de dudas y consultas on-line:* posibilidad de que empresas y emprendedores consulten sus dudas respecto a cualquier tema relacionado con las distintas secciones.

**(d).** *Documentación de subvenciones:* se podrán descargar los impresos de solicitud de las principales subvenciones, en formato word, para poder rellenarlos por ordenador y sacarlos por impresora una vez cumplimentados.

**(e).** *Últimas noticias:* aparecerán las novedades y noticias relacionadas con las subvenciones, apertura de plazos, estimaciones de nuevas convocatorias, y cualquier otra noticia relacionada con la sección.

**(f)** *Enlaces de interés:* enlaces a diferentes páginas de Organismos públicos que ofertan ayudas y subvenciones.

Para la puesta en marcha del mismo, se ha contratado a una empresa especializada en este ámbito; que se encargará a su vez la actualización y mantenimiento de la información en la red.

### **(C) Medidas de formación/orientación.**

En el apartado de **formación**, cabe destacar particularmente los proyectos de formación-empleo (Escuelas-Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo); también se han desarrollado cursos de formación ocupacional, y se ha puesto en marcha un Observatorio Local de Formación.

**(1) Proyectos formación-empleo.** Se ha desarrollado los siguientes proyectos:

**(a)** *Escuela Taller “Pizarrales I”.* El proyecto de obra de Escuela Taller está destinada a la remodelación de la Casa Juventud de Garrido, creando aulas y espacios que puedan habilitarlo para su uso como centro cultural y cívico de la zona; asimismo, la creación de zonas ajardinadas y de esparcimiento para la población de los Barrios de Chamberí y Pizarrales dotación de mobiliario urbano; y reformas generales en edificios municipales, y otras obras de interés público.

Los módulos o talleres que la componen son los siguientes: pintura, albañilería, fontanería, forja, electricidad y jardinería, cada uno de ellos coordinado por un especialista en la materia. El número de alumnos participantes, desempleados menores de 25 años, fue de 60, y el equipo técnico responsable estuvo integrado por 11 personas. La duración del proyecto fue de 2 años, iniciándose en 1999 y finalizando en el año 2001. El presupuesto ejecutado ascendió a 1.161.156, 95 euros.

(b) Escuela Taller “Pizarrales II”. Continuación de la anterior, se inició en junio de 2001 y tiene prevista su finalización en el año 2003. Este proyecto, con características similares al anterior –en cuanto a contenido y participantes– tiene un presupuesto asignado de 1.223.712 euros<sup>50</sup>.

(c) Taller de Empleo “Salamanca 2002”. El proyecto de obra del Taller de Empleo "Salamanca 2002", consiste en la fabricación de puertas para el parque municipal "Huerta de los Jesuitas", vallas para la Iglesia de San Polo, varia fuentes para parques municipales, callas-respaldo para el paseo Torres Villarroel y otros proyectos de obra de interés público y social. El Taller de Empleo "Salamanca 2002", se ha estructurado en dos módulos formativos : forja y cerrajería. Dicha formación específica en la que se combina teoría y práctica, se complementa con la de apoyo, dirigida a alcanzar los objetivos de educación secundaria obligatoria.

El número de alumnos-trabajadores participantes en el Taller de Empleo, desempleados mayores de 25 años, fue de 16, mientras que el equipo técnico estuvo integrado por 6 personas. El proyecto duró 1 año, finalizando en el año 2001, y su presupuesto fue de 307.973, 17 euros.

Cabe señalar que en el año 2001 se solicitó un nuevo Taller de Empleo, orientado a la restauración y acondicionamiento de dependencias, destinadas a actividades de docencia en el campo del viverismo y producción de plantas.

(d) Taller de empleo “Buenos Aires”. Este Taller se desarrolló en el barrio de Buenos Aires, y el proyecto de obra fue el acondicionamiento y construcción de aceras, recuperación de zonas ajardinadas y creación de nuevas zonas verdes en el barrio.

Se ha realizado la construcción de la acera perimetral del barrio, así como, actividades de solado y alicatado en distintos centros municipales del mismo. El taller de jardinería desarrolló actividades en 7.000 m<sup>2</sup> del barrio de Buenos Aires.

El Taller de Empleo se estructuró en dos módulos formativos, según la actividad a desarrollar: jardinería y solado-alicatado. Participaron 28 alumnos, desempleados mayores de 25 años, y el presupuesto fue de 513.942,48 euros.

**(2) Formación ocupacional.** En el período 2000-2001, se desarrollaron las siguientes acciones:

(1) Proyecto EMPLESA. Este proyecto, organizado por el Ayuntamiento de Salamanca, la Diputación provincial y la Confederación de Empresarios. La finalidad del mismo era la lucha contra el desempleo juvenil y el de larga duración mediante la mejora de sus cualificaciones, facilitando así las perspectivas de empleo y, por tanto, de acceso al mercado laboral de estos colectivos.

Concretamente, se realizaron cursos de formación destinados a los siguientes colectivos: jóvenes menores de 25 años en busca de empleo; parados mayores de 25 años con más de un año de antigüedad en el desempleo; y otros parados mayores de 25 años amenazados de exclusión en el mercado laboral, y cuya situación estuviese debidamente justificada.

---

<sup>50</sup> Dado que no se tienen datos desagregados de cuanto fue el gasto ejecutado en el año 2001, no se ha incluido en la tabla 4.8. Por otra parte, todos los proyectos de formación-empleo son cofinanciados entre el INEM y el ayuntamiento, aunque no se dispone de los datos desagregados.

El proyecto se estructuró en 8 cursos cuyos contenidos estaban basados en albañilería, peritación de turismos y vehículos industriales, soldadura, electricidad, instalador de equipos y sistemas de comunicación, operador de grúa torre y grúa móvil y conductor profesional de transporte. El período de desarrollo de los cursos fue de 1 mes, y el coste del proyecto –cofinanciado por el Fondo Social Europeo–ascendió a 318.596, 51 euros.

(b) Curso sobre Archivo y digitalización de Imágenes. Destinado a 20 desempleados de titulación universitaria, por un período de 1 mes, con un coste de 45.676,9 euros.

(c) Observatorio Local de Formación. Este proyecto pretende dar un servicio al ciudadano que le permita asumir una óptima toma de decisiones en el conjunto de la amplia oferta que la ciudad de Salamanca tiene, con respecto a la formación. Para poder realizar esta toma de decisiones, el Observatorio comenzó su actividad con la realización de un mapa formativo para ello se realizó un análisis de los centros o lugares donde se realizaban acciones formativas. Una vez identificada la información y valoración, se procedió a la elaboración de una completa base de datos que proporciona agilidad y disponibilidad a la hora de la tramitación de las solicitudes de los usuarios

(d) Programa de Intervención Integral de Empleo. Se realizaron una serie de cursos, destinados a los participantes en los proyectos de inserción realizados en el marco de este programa (y que se han analizado en el apartado de fomento de la contratación). Las especialidades impartidas fueron las de: Planificación; Programación; Habilidades Sociales; Habilidades de Comunicación; Técnicas de Evaluación; Búsqueda de Empleo; Habilidades Educativas; Autoempleo; Didáctica; Albañilería; Decoración; Pintura; Pintura-rotulista; Medio-Ambiente; y Cantería.

En cuanto a las medidas de **orientación**, en los dos años del período de referencia se desarrollaron acciones en el marco del programa de *Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo* (OPEA). Los objetivos de este programa, cofinanciado por el INEM, son dos: proporcionar a los demandantes de empleo, incidiendo en los colectivos con mayores dificultades de inserción, las acciones que contribuyan a mejorar su posición en el mercado de trabajo; y fomentar el autoempleo como alternativa al desempleo. Para ello, se plantean las siguientes acciones concretas:

- *Tutoría individualizada*: Es el proceso individualizado de orientación profesional, dónde el técnico y la persona demandante de empleo acuerdan los pasos a realizar para conseguir un óptimo desarrollo del itinerario de inserción profesional, facilitando los medios más adecuados para la capacitación de una búsqueda autónoma de empleo.
- *Desarrollo de Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO)*: Es la acción grupal encaminada a incidir sobre los aspectos que faciliten la puesta en marcha y mantenimiento de actividades en un proceso de inserción profesional.
- *Grupo de Búsqueda de Empleo (GB)*: Consiste en un proceso encaminado al conocimiento, entrenamientos y aplicación de aquellas habilidades y técnicas facilitadoras del proceso de búsqueda de empleo.
- *Información y Motivación para el Autoempleo (INMA)*: Acción grupal a través de la cual se pretende despertar en la persona demandante de empleo el interés por la iniciativa empresarial, así como proporcionar la información necesaria para llevar a cabo un proyecto de empresa.

- *Asesoramiento de Proyectos Empresariales (APE)*: El objetivo de esta acción es guiar a la persona emprendedora en la elaboración de su proyecto empresarial apoyando y asesorando en aquellos aspectos que presenten mayores dificultades para la puesta en marcha de su plan de empresa.

En el año 2000, los destinatarios de esta en Salamanca fueron un total de doscientas cuarenta y nueve usuarios, todos ellos demandantes de empleo que podían mejorar sus posibilidades de inserción mediante un proceso de orientación profesional, a través de las diversas acciones mencionadas. Se contó con un equipo técnico formado por dos psicólogos y un auxiliar administrativo. El gasto ejecutado por el conjunto de actuaciones ascendió a 46.295,95 euros.

Durante el ejercicio 2001, se han atendido, 461 usuarios, de los cuales 249 corresponden a tutorías individualizadas y 137 corresponden a autoempleo, realizándose asesoramiento a 21 proyectos empresariales. Para el desarrollo de este proyecto, se contrataron tres técnicos especializados en inserción laboral (2 técnicos para Orientación Profesional para el Empleo y 1 técnico para Autoempleo) así como un auxiliar administrativo. El presupuesto ejecutado fue de 50.723,01 euros.

#### **4.3. Valoración de las acciones a favor del empleo.**

La valoración de la intervención local a favor del empleo en Salamanca, tiene como punto de partida una restricción metodológica que dificulta el análisis, y que distingue el estudio de este caso de los dos precedentes. Concretamente, a diferencia de los estudios de Coslada y Gijón, no se ha podido realizar ninguna entrevista con los responsables y/o técnicos del organismo encargado del desarrollo de las acciones de empleo, es decir, de la Oficina de Promoción Económica y Empleo.

No obstante, en función de la información analizada en los apartados anteriores, así como de entrevistas realizadas a los agentes económicos y sociales, es posible destacar los siguientes aspectos:

(1) En relación a la estructura institucional, cabe señalar que el funcionamiento de la Oficina de Promoción Económica y Empleo adolece de algunos rasgos negativos. Por una parte, el equipo base que lo integra está formado por cinco Agentes de Desarrollo Local, cuya contratación está financiada por un programa del INEM cuya duración media es de cuatro años<sup>51</sup>. Esta situación de temporalidad de los ADLs, por lo demás común a la mayoría de los municipios, condiciona la estabilidad futura de las actuaciones desarrolladas en el ámbito local, en la medida en que condiciona negativamente la consolidación de los equipos y metodologías de trabajo.

Por otra parte, en relación a la coordinación de los actores implicados en la puesta en marcha de las acciones de empleo, se da una situación ciertamente diferente a la que se puede observar en Coslada y Gijón. Así, en ambos casos, se constata un alto nivel de coordinación de las áreas y equipos de trabajo, aunque con un mayor grado de centralización en el caso de Gijón. En cambio, en Salamanca se constata un nivel significativo de atomización e incluso, hasta cierto punto, de descoordinación de las áreas de trabajo, un hecho que redundo negativamente en el desarrollo de las acciones.

(2) En cuanto a las medidas de fomento del empleo, cabe señalar que su diseño –al igual que sucede en Coslada, y a diferencia de Gijón– no se enmarca en un proceso de concertación social, sino que han sido planificadas unilateralmente desde el ayuntamiento.

---

<sup>51</sup> No se ha podido disponer de más datos sobre el personal de la Oficina.

(3) En el período 2000-2001 se han desarrollado diferentes tipos de acciones, en buena medida similares a las ejecutadas por otros municipios. Merece resaltar como elementos positivos, especialmente, la continuidad de los proyectos de formación-empleo, así como el servicio de asistencia al autoempleo. También, la capacidad para participar en proyectos encuadrados en iniciativas comunitarias, así como la realización de prospección de mercado para detectar líneas de desarrollo local, y la creación de un centro virtual de gestión de las subvenciones.

(4) Sin embargo, a pesar de que en la memoria del ayuntamiento se menciona la elaboración de un futuro Plan municipal de empleo, la existencia de diversos tipos de actuaciones no parece responder a una estrategia coherente e integrada, sino únicamente a la posibilidad de captar los recursos existentes en determinadas programas líneas de actuación financiadas por instancias supramunicipales. Programas que pueden no tener continuidad, al estar enmarcados en líneas de financiación estables sino en convenios puntuales (como es el caso de los proyectos de inserción del Programa Integral de Empleo, o los cursos de formación del programa EMPLESA).

(5) Cabe destacar como otro aspecto negativo que no se contemple ninguna medida específica de promoción del desarrollo rural, una carencia relevante considerando que se trata de un municipio con un fuerte componente rural.

(6) Finalmente, en relación a la evaluación, ésta se concreta en un análisis cuantitativo de las acciones, desglosadas por beneficiarios y presupuesto, sin incidir en otras consideraciones más cualitativas. En este sentido, por una parte debería profundizarse más en el análisis de algunas cuestiones; por ejemplo, se recoge el número nuevos proyectos de autoempleo que se han creado, así como las ayudas concedidas, pero no se describen las características de los mismos, ni se realiza un seguimiento de su desarrollo.

Merece señalar, asimismo, que en las memorias se enfatiza, a la hora de valorar algunas acciones, el nivel de inserción laboral del equipo responsable una vez finalizadas las mismas (por ejemplo, la inserción de los monitores de cursos de formación). En este sentido, cabe realizar dos matizaciones: en primer lugar, la información que se ofrece es parcial, en la medida en que sólo se recogen los datos globales de inserción, sin detallar la ocupación en que se produce la misma (y, por tanto, si tiene que ver con la desarrollada durante la acción).

Y en segundo lugar, y más importante, cabe señalar que –aunque ciertamente es un dato positivo la inserción laboral del personal responsable del desarrollo de los programas– las acciones a favor de empleo deberían estar orientadas prioritariamente a potenciar la generación de empleo entre el conjunto de parados del municipio.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES.

La persistencia de desequilibrios territoriales significativos en materia económica y social, tanto a nivel interestatal como intraestatal, es uno de los principales problemas estructurales que afectan al conjunto de la Unión Europea (UE), y que incluso se prevé pueda agudizarse con el futuro proceso de ampliación.

En efecto, los distintos indicadores ponen de relieve que –a pesar de haberse producido un proceso significativo de convergencia en las últimas décadas, en la UE siguen registrándose actualmente disparidades relevantes entre los Estados miembros y, fundamentalmente, entre las regiones, en aspectos como la distribución de la renta per cápita o las tasas de paro y empleo.

En este contexto, en los últimos años ha cobrado un creciente protagonismo la dimensión local como un componente importante de integración en la Estrategia Europea de Empleo. A ello ha contribuido, por una parte, el impulso que la propia Comisión Europea ha otorgado al papel de lo local, a través de múltiples iniciativas (Comunicaciones, directrices para los PNAE, etc.); por otra parte, la revalorización de la estrategia local se ha visto favorecida por una nueva situación caracterizada, entre otros aspectos, por: la mayor descentralización de las políticas de empleo; la interacción de múltiples agentes en el territorio que se implican y gestionan distintas políticas; o la existencia de fuentes de financiación europeas, a través de los fondos de cohesión e iniciativas comunitarias.

Conviene señalar que la “territorialización” de las políticas de empleo se inserta en un proceso más general de revalorización de “lo local” como eje de desarrollo económico, que comienza a potenciarse en las sociedades occidentales a partir de los años 80. Dicho proceso tiene sus raíces en la necesidad de afrontar una situación generalizada de crisis económica, que se traduce en unos índices crecientes de paro y la destrucción de tejido productivo, y que provoca que las Administraciones Locales comiencen a cobrar –y demandar– un creciente protagonismo en los programas de desarrollo económico.

Desde esta perspectiva, se plantea que “a las autoridades locales se le debería permitir diseñar y ejecutar sus propias estrategias locales de empleo, y ofrecérseles las herramientas necesarias y los recursos por parte de las autoridades nacionales y regionales para la consecución de los objetivos de los Planes de Acción Local”(Eurocities, 2001).

En el caso español, las demandas sobre una mayor competencia de las entidades locales en materia de empleo, se inscriben en el marco de un debate de gran amplitud social, que trasciende el ámbito meramente local, y que en última instancia afecta a los límites y potencialidades del modelo de Estado de las Autonomías que configura la Constitución de 1978. En el aspecto específico de las políticas de empleo, la complejidad y la importancia de este debate nace de la relativa indeterminación que el texto constitucional realiza en materia de empleo en el reparto competencial que, por una parte, haría referencia a la legislación laboral –de potestad exclusiva del ámbito estatal– y, por otra, al fomento de la actividad económica y el desarrollo social territorial, de responsabilidad de las distintas Comunidades Autónomas.

Esta indeterminación, que no ha sido resuelta por las distintas sentencias del Tribunal Constitucional en este ámbito, ha tenido elementos positivos en la primera etapa de conformación del sistema democrático en nuestro país, permitiendo un importante grado de adaptabilidad o “plasticidad” en las actuaciones de fomento del empleo respecto a la evolución y construcción del llamado “estado de las autonomías”. Sin embargo, con su maduración, en la actualidad parece

necesario una acotación más clara de las competencias existentes en esta materia para evitar la duplicación de las políticas de empleo y, especialmente, que puedan tener una orientación contradictoria.

En este sentido, cobra cada vez más relevancia la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas basadas en el principio de complementariedad. Un hecho que, más allá de las interpretaciones constitucionales, requiere una voluntad política de programación unitaria y codeterminada que permita un razonable equilibrio entre los principios de unidad, solidaridad y autonomía.

En los últimos años se ha profundizado en este debate, planteándose la cuestión de la denominada “segunda descentralización”, es decir, la progresiva descentralización de las políticas del ámbito regional al local. En el campo específico del empleo, desde los planteamientos más favorables a este proceso –por ejemplo, los de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)– se argumenta que las Corporaciones Locales, en función de su proximidad y conocimiento de las características de los mercados de trabajo, constituyen el ámbito más eficaz para la gestión y ejecución de las políticas de empleo. De ahí la demanda expresada en términos de una mayor asunción de competencias de las entidades locales en esta materia.

No obstante, merece señalar que este tipo de propuestas plantea algunas objeciones significativas, en relación tanto al modelo que se plantea –sustentado en el reparto de competencias entre las distintas administraciones– como incluso a la propia viabilidad del mismo. Así, en cuanto a las características del modelo, la principal objeción consiste en que su desarrollo podría generar una mayor segmentación de las actuaciones ejecutadas por las distintas Administraciones. Por otra parte, la viabilidad de un proceso de este tipo estaría lógicamente condicionado por la escasa capacidad financiera de las Corporaciones Locales.

En este sentido, de forma alternativa parece más razonable plantear el desarrollo de una política integrada de empleo, que permita ordenar, articular y coordinar las actuaciones de los distintos actores –principalmente las Administraciones, pero también los agentes sociales, organizaciones del tercer sector, etc.– en los diferentes ámbitos territoriales respectivos (nacional, regional y local) y en el marco común de la Estrategia Europea de Empleo. Desde esta perspectiva, no se trata por tanto de establecer un nuevo reparto de competencias entre las distintas Administraciones, sino de avanzar hacia una mayor distribución de las tareas entre los distintos agentes involucrados, en el marco de una estrategia coordinada e integrada de empleo, que permita evitar la duplicidad y estancamiento de las actuaciones.

### ***Algunas conclusiones.***

El presente estudio se ha centrado en la intervención local a favor del empleo, abordando el objeto de análisis no tanto desde una perspectiva jurídico-administrativa, como en términos de estudiar las características de la acción local. Es decir, se ha pretendido profundizar en el análisis de las posibilidades de actuación a favor del empleo en el ámbito local: su estructura, contenido, efectos y articulación con las políticas diseñadas en las Administraciones de ámbito territorial superior (europea, nacional y autonómica).

Con este fin, el estudio se ha estructurado en torno a dos líneas de trabajo: en primer lugar, se ha delimitado el marco teórico de la investigación, abordando –desde una perspectiva jurídica, económica y política– la conformación del concepto y las estrategias de desarrollo local. Asimismo, se ha incidido en las relaciones entre política de empleo y territorio, analizando particularmente

como se articula la dimensión local en la Estrategia de Europea de Empleo, que es el marco de coordinación actual de las políticas de fomento del empleo para los Estados miembro de la UE.

En segundo lugar, se han realizado estudios de casos, seleccionando para ello tres municipios que presentan características socioeconómicas diferenciadas:

- Coslada es un municipio de la Comunidad de Madrid, que tiene en torno a 80.000 habitantes, con una población relativamente joven, y una estructura productiva fuertemente orientada hacia el sector servicios.
- Gijón es una capital de provincia que tiene aproximadamente 267. 000 habitantes, con una población envejecida, que se ubica en una de las regiones denominadas como “de tradición industrial declinantes” (Asturias), con una fuerte tradición industrial y una gran especialización productiva en el sector del metal, particularmente en la industria siderúrgica integral y en el sector naval.
- Salamanca, también capital de provincia y ubicada en Castilla y León, tiene actualmente una población de 156.368 habitantes, y que se caracteriza además por un fuerte proceso de envejecimiento. En términos socioeconómicos, el rasgo más característico es el fuerte componente rural, que se pone de manifiesto con el peso relativo del sector agrario en la estructura productiva local y provincial.

La elección de los casos no se ha realizado con criterios de representatividad estadística –ya que ello implicaría considerar una muestra de municipios mucho mayor– sino con el objeto de contrastar y valorar experiencias diferenciadas sobre la articulación y el desarrollo de la acción local.

En este sentido, y al hilo de los resultados de la investigación –tanto en la revisión de la literatura especializada, como en los estudios de caso realizados– es posible avanzar algunas conclusiones sobre la intervención local a favor del empleo en España:

1. El punto de partida para valorar los diferentes modelos de intervención local, lo constituye la **estructura institucional**. En este sentido, el número de entidades locales que tienen una o varias estructuras estables de desarrollo económico y promoción del empleo es cuantitativamente reducido, aunque significativo en términos de peso político, económico y demográfico. La gran mayoría de los municipios españoles carecen de estructuras de ese tipo, aunque muchos disponen de organismos más sectorializados, o de agentes de desarrollo local, que no cuentan realmente con una estructura operativa propia (en términos de recursos humanos, económicos, etc.).

En términos generales, la estructura organizativa de los servicios locales de empleo se encuadra en alguna de estas formas jurídicas: departamentos u oficinas integrados en la concejalía correspondiente, sin personalidad jurídica propia; organismos autónomos locales, dependientes del ayuntamiento, pero con personalidad jurídica propia; sociedades mercantiles de capital público.

Considerando los tres municipios objeto de estudio, en Coslada y Gijón existe una estructura dependiente de Concejalías de Desarrollo y Empleo: el Servicio Integrado de Recursos para el Empleo y el Desarrollo (SIREDA), en el caso del municipio madrileño, y la Agencia de Promoción Económica y Empleo en el de Gijón. El caso de Salamanca es distinto, ya que su Oficina de Promoción Económica y Empleo depende de un organismo autónomo (Organismo de Gestión Económica y Recaudación), con personalidad jurídica propia.

2. Un aspecto importante en la configuración de la intervención local, es la **coordinación** de los distintos actores, tanto a nivel interno –en el ámbito de la propia administración local– como externo, en una doble dimensión: en relación a las administraciones de ámbito territorial superior, y respecto de otros actores presentes en el mundo local (agentes sociales, organizaciones del tercer sector, etc.).

En este sentido, el contraste de los tres casos permite destacar grados desiguales de coordinación, en los diferentes niveles mencionados:

(a) En el caso de Coslada, existe una integración de la mayor parte de las distintas acciones de fomento del empleo a través del SIREDA, que también se encarga de coordinar los distintos servicios y acciones que se desarrollan en otras áreas de la administración local, particularmente con aquellas concejalías que trabajan con colectivos específicos (como es el caso de juventud y mujer).

En cuanto a la coordinación externa, cabe destacar en primer lugar que a través del SIREDA se canalizan las relaciones con las administraciones de ámbito territorial superior. Sin embargo, no se ha producido una coordinación igualmente efectiva con otros actores presentes en el ámbito local, particularmente con los agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales). Ello ha generado una duplicidad en determinados servicios y acciones que se ofertan –por parte de diferentes agentes (administración, agentes sociales, organizaciones del tercer sector..)– a los desempleados del municipio. Las acciones de información, asesoramiento y orientación, y los cursos de formación, constituyen ejemplos-tipo de esta situación.

(b) En Gijón, la estructura institucional consolidada en torno a la Agencia de Promoción Económica y Empleo, se caracteriza por dos rasgos principales: por una parte, la centralización del conjunto de áreas que intervienen en el fomento del empleo y desarrollo local; y, por otra, la canalización de la participación de los agentes sociales, a través de su intervención en el diseño de las acciones a favor del empleo.

En este sentido, en Gijón se constata un mayor grado de centralización de las áreas de intervención por parte de la Agencia de Promoción que en el caso de Coslada, pues aunque en el municipio madrileño el SIREDA integra la mayor parte de las acciones, también se desarrollan otras por distintas áreas del ayuntamiento, si bien coordinadas por el SIREDA. Asimismo, en el caso de Gijón no se pone de manifiesto el fenómeno de duplicidad de estructuras y servicios que se ha apreciado en Coslada. También merece resaltar el fuerte grado de coordinación del ayuntamiento de Gijón con la administración regional.

(c) Finalmente, en Salamanca el elemento diferencial respecto de los casos precedentes está relacionado principalmente con la escasa –e incluso, en algunos casos, nula– coordinación de las actuaciones, tanto en el ámbito interno del ayuntamiento como en el externo, un hecho que redundaba negativamente en el desarrollo de la intervención local.

3. La **financiación** es, asimismo, un elemento que condiciona de forma básica el alcance y profundidad de la intervención local a favor del empleo, que en un alto porcentaje procede de fuentes supramunicipales (particularmente, de la Unión Europea).

Considerando los distintos casos, el ayuntamiento de Gijón es el que tiene un mayor presupuesto ejecutado, en torno a 49 millones de euros en el período 2000-2001, mientras que en los casos de Salamanca y Coslada es significativamente inferior (un hecho lógico, dado el tamaño y los recursos disponibles). En cuanto al origen de la financiación, en los tres municipios –además de los recursos

propios– reciben fondos de programas comunitarios, nacionales o de la Comunidad Autónoma (especialmente relevantes en el caso de Gijón).

Cabe señalar que la escasez de suficientes recursos propios, generalizada en la mayoría de los municipios, incide de forma negativa en diversos aspectos, comenzando por una cuestión tan básica como la consolidación de equipos de trabajo estables en la propia Administración. Así, en los últimos años es posible constatar un incremento significativo de la temporalidad en la contratación de las Administraciones locales, de forma que en la actualidad una parte relevante de las actuaciones la desarrolla personal eventual, contratado únicamente por el tiempo de duración de los distintos programas. Ello implica, entre otras consecuencias, una notable dificultad para consolidar equipos y metodologías de trabajo con proyección de futuro.

Por otra parte, la procedencia de la financiación incide asimismo en la planificación de las actuaciones, en la medida en que la realización de diferentes programas –por ejemplo, los de formación-empleo, que tienen un mayor coste– generalmente está supeditada a la captación de recursos externos (es decir, a la concesión de la ayuda o subvención). En este contexto, una posible restricción de los fondos derivados al ámbito local, particularmente los procedentes de la Unión Europea –como consecuencia, entre otros factores, del proceso de ampliación– añadiría un elemento importante de incertidumbre de cara al futuro en la mayoría de los municipios

Paralelamente, a pesar de la importancia de las entidades locales en la implementación de un importante número de acciones a favor del empleo, su participación en el diseño de las mismas es reducido (como se ha puesto de manifiesto en los informes de la Comisión Europea sobre la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo). Un hecho que puede agravar la dependencia de la financiación externa, en el sentido de no potenciar el principal valor añadido que ofrecen los entes locales, como es la proximidad a la realidad concreta donde actúan las políticas.

**4. La planificación** de la intervención local en los tres municipios analizados presenta igualmente algunas diferencias, particularmente en dos aspectos: la participación de los agentes sociales en el diseño de las actuaciones; y la adecuación de las acciones a las necesidades y características de los municipios.

En lo que concierne a la participación de los agentes sociales –sindicatos y organizaciones empresariales– cabe señalar que únicamente en Gijón el diseño y desarrollo de las políticas de fomento de empleo se ha realizado en el marco de un proceso de concertación social, que en los últimos años ha tenido como resultado el *Pacto Gijón por el Empleo* (2000-2003). En cambio, en los dos casos restantes se ha actuado sin un marco de consenso establecido.

En este sentido, merece señalar que –aunque la concertación social juega un papel claramente positivo en el diseño de las acciones a favor del empleo y en su eficiencia– en términos generales no existe una cultura generalizada de participación de los agentes sociales en el ámbito local.

Por otra parte, se constata que la intervención local no suele estar precedida de un diagnóstico previo de las necesidades reales de los municipios, o ni siquiera de una estrategia coherente e integrada de las actuaciones. De hecho, no resulta extraño que las distintas acciones se implementen en función de las subvenciones a las que se puede acceder. De esta manera, las actuaciones desarrolladas pecan de un excesivo mimetismo, y si bien se realizan análisis puntuales para la puesta en marcha de determinados programas, no se abordan estudios generales que sirvan de base empírica para el diseño de una estrategia global de intervención adecuada a las características del municipio.

Merece destacar, no obstante, que el caso de Gijón tiene la particularidad de que ha acumulado una gran experiencia tras realizar otro tipo de intervenciones en los que se realizaron estudios de diagnóstico del municipio, además de contar con el Servicio Técnico de Desarrollo Local y los acuerdos con la Universidad, que generan diagnósticos acerca de aspectos relacionados con el Plan Gijón. Coslada, por otra parte, constituye un caso en cierto modo intermedio, en la medida en que se desarrollan diagnósticos parciales y estudios para programas de intervención sobre sectores específicos (como es el caso del comercio). Finalmente, las actuaciones en el caso de Salamanca no parecen responder a ningún tipo de diagnóstico previo, limitándose en esta materia a la realización de un estudio sectorial específico.

5. Otro aspecto que conviene destacar en relación a la planificación, es el papel que juegan los **Agentes de Desarrollo Local (ADLs)**, figura de especial relevancia por las funciones que tienen asignadas respecto de la promoción económica del territorio. En este sentido, en los tres municipios analizados se ha procedido a la contratación de ADLs, aunque en una proporción diferente; así, durante el período considerado han trabajado en el ayuntamiento de Gijón quince ADLs, mientras que en Salamanca han sido cinco y en Coslada dos.

En cuanto a las funciones desarrolladas, en el caso de Gijón se han centrado en la elaboración de estudios sectoriales que proporcionen información a otros departamentos, así como en las acciones de orientación y asesoramiento empresarial; en Salamanca, se han centrado prioritariamente en la puesta en marcha de la Oficina de Promoción Económica y Empleo, además de realizar acciones de orientación y asesoramiento, siendo estas últimas las que han centrado prioritariamente las funciones de los ADLs en Coslada.

En este marco, las atribuciones y condiciones de trabajo de los ADLs en los tres municipios responde a una situación generalizada en el resto de los municipios del Estado. En primer lugar, y como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los principales obstáculos es la falta de estabilidad: los ADLs suelen ser contratados a través de programas derivados de otras Administraciones, con una duración determinada. En este sentido, se plantea un problema de rotación excesiva del personal, porque además los programas del INEM obligan a contratar desempleados, lo que implica la renovación constante de los equipos. Ello implica que sea muy difícil consolidar equipos estables de trabajo. A ello, se suma el hecho de que en muchos ayuntamientos no se percibe al ADL como una figura clave en la promoción del empleo y el desarrollo local.

Por otra parte, se constata que los ADL están supeditadas a las restricciones presupuestarias y capacidad de cada ayuntamiento. Asimismo, en términos generales, sus tareas se centran en la captación de aquellas subvenciones a los que el ayuntamiento se puede acoger, descuidando la dinamización de la actividad empresarial en la zona y la captación de nuevas inversiones. O incluso, en los municipios de menor tamaño, asumen funciones que poco o nada tiene que ver con su cometido profesional, y que tienen que ver con la gestión diaria de los asuntos municipales.

Finalmente, se destaca por parte de los propios ADLs una escasa visibilidad de su labor entre las empresas de los municipios, un hecho que incide de forma especialmente negativa en la efectividad de las acciones realizadas para impulsar y dinamizar el tejido productivo local.

6. En cuanto al **contenido** de las acciones ejecutadas, se observa un cierto mimetismo en los distintos municipios. Un hecho hasta cierto punto lógico, considerando que las acciones a favor del empleo se desarrollan normalmente en el marco de programas de acción definidos en ámbitos supramunicipales. Por otra parte, se constata una gran diversidad en la amplitud de las acciones

ejecutadas, destacando al respecto Gijón, cuyo Pacto de Empleo combina un alto número de medidas específicas de fomento del empleo, con otras relacionadas con la política industrial, de I+D, salud laboral, etc.

En este contexto, las acciones desarrolladas en los tres municipios pueden clasificarse en tres grandes grupos:

**(a)** En primer lugar, medidas de *fomento a la contratación*. En los casos de Coslada y Salamanca, se contemplan especialmente ayudas a la contratación temporal de desempleados por el sector público, en el marco de convenios INEM-Corporaciones Locales, o a través de proyectos de inserción. En Salamanca, se contemplan además ayudas a la contratación en el sector privado, en el marco de una iniciativa comunitaria. En Gijón, además de los proyectos de inserción y los convenios con el INEM, se contemplan ayudas a la contratación en el sector privado en diferentes modalidades de contratación.

En este sentido, cabe señalar que este tipo de ayudas –orientadas al sector público como privado– está fuertemente condicionada por la capacidad financiera de los ayuntamientos, ya que son las que requieren un mayor presupuesto (junto con los programas de formación-empleo). De ahí la opción preferente por proyectos de contratación temporal orientados al sector público, que generalmente son financiados con programas supramunicipales (aunque exista una cofinanciación por parte de los ayuntamientos).

**(b)** En segundo lugar, cabe destacar las medidas de *promoción económica*. En los casos de Coslada y Salamanca, estas medidas se articulan fundamentalmente en acciones de asesoramiento, orientación y formación de emprendedores, así como en una serie de medidas de apoyo a empresas (por ejemplo, la creación de un vivero de empresas en Coslada). En Salamanca, también se contemplan subvenciones para el autoempleo, en el marco de una iniciativa comunitaria (INTEGRA).

En el caso de Gijón, además de medidas similares a las mencionadas– se contempla un Plan de Innovación y Desarrollo Tecnológico, así como otras de acciones de fomento del tejido empresarial (dotación de infraestructuras, incentivos económicos a proyectos empresariales, acciones sectoriales específicas, etc.).

En cuanto al resultado de las acciones, merece destacar la poca efectividad que, en términos generales, han tenido en los municipios analizados la promoción de nuevas actividades empresariales y el autoempleo (tanto en el ámbito mercantil como en el de la economía social), un hecho cuya generalización dificulta su consolidación como alternativa al desempleo.

En este sentido, las principales razones aducidas por los responsables de los programas para el escaso éxito de los mismos son:

- *Dificultad de encontrar nuevos nichos de mercado*, en la medida en que aquellas actividades que tienen demanda de mercado –por ejemplo, atención a mayores, limpieza doméstica o cuidado de infancia– están cubiertas por empresas ya consolidadas, de ámbito nacional o regional.
- *Falta de concreción del proyecto*: en la mayoría de los casos, los emprendedores no tienen una idea clara de lo que se quiere o se puede hacer, o de cómo llevarlo a la práctica.

- *Financiación base.* La puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales requiere una financiación base de partida, que sirva de garantía a las posibles ayudas (por ejemplo, créditos blando), y que permita afrontar todo el período de consolidación de la empresa. En este sentido, la mayoría de los desempleados no tienen dicha financiación –generalmente, porque ni disponen del capital suficiente, y encuentran obstáculos para acceder a los créditos necesarios– y no pueden permitirse esperar el tiempo necesario para la consolidación del proyecto.
- *Brevedad financiación pública.* En relación con lo anterior, hay que sumar la concesión de las ayudas públicas, que suelen tener un carácter puntual y en muchos casos no renovable, un hecho que desincentiva la creación de nuevas iniciativas y amenaza la consolidación de los proyectos más jóvenes.
- *Déficit de formación,* particularmente en gestión empresarial. El desarrollo de un nuevo proyecto empresarial requiere un equipo de trabajo con unas competencias en gestión empresarial, que normalmente no tienen los desempleados, y cuya carencia dificulta notablemente la puesta en marcha de los proyectos.
- *Rigidez normativa:* Se considera que existe una excesiva reglamentación y burocracia, que dilatan por un tiempo excesivo (e incluso, a veces impiden) la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales. En este sentido, se propone una simplificación de los trámites y plazos necesarios para conceder licencias a nuevas actividades empresariales. A ello se añaden otros elementos, como la ausencia de ciertas normas técnicas o controles de calidad de los servicios, que pudieran constituirse como un instrumento apropiado para definir y acreditar la oferta.

(c) El tercer eje lo constituyen los programas de *formación*, y las *acciones de información, asesoramiento y orientación*, que son desarrollados en los tres municipios. Cabe destacar nuevamente el caso de Gijón, que desarrolla un Plan específico de formación, integrando acciones de formación ocupacional diferenciadas por colectivos, con otras medidas de formación continua y programas transversales (por ejemplo, de formación para la igualdad o formación en nuevas tecnologías).

Por otra parte, merece resaltar que en los tres municipios se han desarrollado programas de formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo), que son particularmente relevantes para la inserción laboral de los desempleados. No obstante, conviene señalar que estos programas tienen un presupuesto elevado, un hecho que supedita su realización a la concesión de subvenciones procedentes de ámbitos supramunicipales.

7. Finalmente, un último aspecto a destacar concierne a la **evaluación** de las acciones a favor del empleo que se realiza por parte de los propios ayuntamientos. En este sentido, cabe señalar que la evaluación se reduce en los tres municipios a una memoria anual donde se analiza cuantitativamente el número de beneficiarios y recursos ejecutados en los diferentes programas.

En este sentido, aunque la realización de este tipo de balances es sin duda un elemento necesario, convendría reforzar al menos tres aspectos del proceso de evaluación. En primer lugar, sería necesario una mayor desagregación de los datos sobre beneficiarios por colectivos de desempleados (particularmente, grupos de edad y tiempo de duración del desempleo). En segundo lugar, sería necesario incluir algún tipo de indicador transversal, que permitiera valorar el itinerario seguido por los desempleados beneficiarios en las distintas acciones.

Por último, convendría realizar un seguimiento de los beneficiarios una vez finalizada la acción (por ejemplo, analizando cuantos desempleados que han participado en un programa de formación-empleo, se han insertado laboralmente, y sí la ocupación que pasan a desempeñar tiene relación con la formación recibida). Asimismo, sería particularmente relevante en el caso de los incentivos a la creación de empresas, realizar un seguimiento de los nuevos proyectos empresariales para valorar su consolidación.

### **Reflexiones finales.**

Una de las principales carencias apuntadas por la Comisión Europea en relación a la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, concierne al insuficiente desarrollo de la misma en el ámbito local, así como a la escasa integración de los actores y las políticas en los diferentes ámbitos territoriales de actuación. En efecto, las políticas de empleo se desarrollan actualmente en un marco de fuerte complejidad, en el que concurren Administraciones diversas, que desarrollan actuaciones en función de las competencias que les son propias. Un hecho que, ciertamente, dificulta de forma significativa la articulación de las diferentes actuaciones.

Desde esta perspectiva, parece razonable apuntar –como ya se ha señalado– la necesidad de potenciar el desarrollo de una estrategia integrada de empleo, que permita ordenar, articular y coordinar las actuaciones de los distintos actores involucrados en los diferentes ámbitos territoriales respectivos (nacional, regional y local), en el marco común de la Estrategia Europea de Empleo. Se plantea, por tanto, una división y distribución de tareas, en el marco de una coordinación general de las actuaciones.

En este contexto, y en consonancia con el modelo constitucional, corresponde a la **Administración Central** el diseño general de las políticas de fomento de empleo, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Es decir, la Administración Central asume la función de planificar y articular un conjunto de medidas y reglas uniformes para el conjunto del estado (legislación laboral, programas y medidas de fomento del empleo, tipos de intervención, etc.). Una función a la que pueden contribuir, en el marco de la concertación social, los agentes sociales (por ejemplo, a través de Pactos como los Acuerdos Interconfederales de 1997).

En este marco, y aunque la acción local es una estrategia de abajo a arriba, la Administración Central debería tener un papel más activo a la hora de impulsar las distintas iniciativas locales, en coordinación con los distintos Gobiernos regionales.

Además, la estrategia local de empleo no sólo debe tener en cuenta y actuar a partir de las políticas activas de empleo (de oferta), sino que debe también considerar las políticas de demanda (desarrollo industrial, infraestructuras, actividades generadoras de empleo, etc.).

Por otra parte, parece razonable que debería ser mantenido como potestad de la Administración Central –en coordinación con el ámbito comunitario– aquellas transferencias o servicios que garanticen la cohesión social, así como en otros aspectos como por ejemplo el reconocimiento de las cualificaciones.

En un segundo nivel, a las distintas **Administraciones Autonómicas** les corresponde la ejecución de las políticas de fomento del empleo, a partir de una evaluación previa de las características de los mercados de trabajo en sus respectivos territorios. Es decir, se trataría de identificar cuales son los principales problemas, carencias y demandas del mercado de trabajo en el ámbito regional, a fin de poder diseñar –en coordinación con las Administraciones locales integradas en la Comunidad– la

estrategia de actuación en el marco de las líneas maestras diseñadas desde la Administración Central (Plan Nacional de Acción para el Empleo).

Finalmente, el papel de la **Administración Local** tendría como función la ejecución de las políticas de fomento del empleo en su ámbito específico. En este sentido, se plantea un mayor grado de especialización de las actuaciones de fomento del empleo desarrolladas por las Corporaciones Locales, en un marco de coordinación con las Administración Central y Autonómicas, y de integración con la Estrategia Europea de Empleo.

De forma más específica, se plantea que las Administraciones Locales deberían consolidar una serie de actuaciones directamente relacionados con la creación de empleo y el reforzamiento del tejido productivo –es decir, incidiendo en las políticas orientadas a la demanda de las empresas– al menos en un triple plano: realizando un diagnóstico “sobre el terreno” de las características y demandas del tejido empresarial local; en segundo lugar, impulsando programas que combinen la formación con el empleo; y, finalmente, articulando iniciativas orientadas a reforzar el tejido productivo, y la creación de nuevos proyectos empresariales, particularmente en aquellas actividades que constituyen potenciales yacimientos de empleo.

A partir de estas reflexiones, es posible apuntar una serie de aspectos concretos donde sería conveniente incidir, a la hora de diseñar y ejecutar una estrategia integrada de empleo desde el ámbito local.

**1. Reforzar el papel de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos.** Se plantea la necesidad de reforzar los Servicios Públicos de Empleo, que deben jugar un papel central en la articulación y ordenación tanto de las actividades como de los distintos agentes que intervienen en la ejecución de las políticas de empleo en la región: desde las Corporaciones Locales, hasta los distintos gestores de los programas (cada vez más entidades sin ánimo de lucro que concurren entre sí en el desarrollo de los programas).

**2. Impulsar Pactos Locales de Empleo.** El desarrollo de la concertación social en el ámbito local es un elemento de especial importancia a la hora de implementar las directrices europeas, desarrollar los Planes Nacionales de Empleo, y articular el conjunto de actuaciones a favor del empleo. En este sentido, los Planes Locales de Empleo constituyen un instrumento idóneo para garantizar la coherencia a nivel local, y maximizar la incidencia de los Planes Nacionales.

Por otra parte, el desarrollo de Pactos Locales de Empleo debería tener como condición previa la articulación de cauces e instrumentos de participación de los diferentes actores en el ámbito local, particularmente de aquellos más directamente involucrados en la intervención sobre el mercado de trabajo (como son los sindicatos y organizaciones empresariales). En este sentido, la concreción de estos mecanismos de participación debería adecuarse a las características de cada ámbito local.

**3. Coordinación de los agentes involucrados.** Es necesario potenciar la coordinación de los distintos agentes que desarrollan intervenciones a favor del empleo en el ámbito local, en una múltiple dimensión:

- En el ámbito interno de las Corporaciones Locales, entre las distintas áreas que la integran (Concejalías, Departamentos, Servicios...).
- Entre los distintos actores locales que gestionan los programas y servicios (caso por ejemplo de las acciones de orientación y formación).

- Entre los distintos municipios de un mismo territorio (impulsando iniciativas conjuntas que permitan maximizar recursos).
- Por último, y lógicamente, entre las distintas Administraciones territoriales. Particularmente, sería necesario reforzar la participación de las Entidades Locales en el diseño de las medidas de fomento de empleo, a través, por ejemplo, de la articulación de mecanismos efectivos de consulta.

**4. Consolidar equipos y metodologías de trabajo.** En el marco de las restricciones y condicionantes financieros de las Entidades Locales, se plantea la conveniencia de fomentar una mayor estabilidad laboral del personal de las mismas, que posibilite la necesaria consolidación de los equipos y metodología de trabajo de cara al futuro. Ello es particularmente necesario en algunos colectivos, como el caso de los Agentes de Desarrollo Local, que juegan un papel central en la dinamización de la actividad socioeconómica del municipio.

En esta línea, parece razonable fomentar la articulación de procesos de financiación de carácter plurianual, que permitan una mayor estabilidad –financiera y técnica– de las iniciativas a favor del empleo.

**5. Coherencia y especialización de la intervención local.** Se plantea que la intervención local sea coherente con las características y necesidades del municipio, buscando un mayor grado de especialización de las actuaciones, y evitando el mimetismo y duplicidad de las mismas. En este sentido, parece razonable incidir en distintos aspectos:

**(a)** Reforzar el programa de Iniciativas Locales de Empleo, impulsando el desarrollo de nuevas actividades empresariales, particularmente en determinados áreas (por ejemplo, los servicios de proximidad). Es necesario, al respecto, un mayor compromiso de las Corporaciones Locales a la hora de dinamizar y consolidar los nuevos proyectos.

Desde esta perspectiva, es posible apuntar algunos elementos que podrían considerarse en el diseño de la intervención local en este terreno (y que, por otra parte, deberían ir acompañadas de otras medidas –de tipo fiscal, jurídico, etc.– por parte de las Administraciones territoriales de ámbito superior):

- En primer lugar, conviene remarcar que el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con los servicios comunitarios y de proximidad, debe articularse en el marco de una actuación pública orientada a garantizar la oferta de servicios sociales en el ámbito local. En este sentido, se plantea el aumento de la red de infraestructuras sociales, conjugando la iniciativa pública con la privada y/o concertada, que permita una cobertura de los servicios demandados (por ejemplo, la atención a las personas dependientes), y que a la vez fomente la creación de empleo, particularmente en los colectivos con mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo.
- Asimismo, sería conveniente potenciar el empleo en todas las actividades relacionadas con la preservación del medio ambiente, y que pueden permitir a la vez aprovechar los recursos endógenos del territorio (potenciando, por ejemplo, las actividades de turismo rural).

- Reforzamiento de los mecanismos de asesoramiento, con objeto de hacer pública la información existente –en temas como el diagnóstico de posibles actividades, cursos de formación, acceso a financiación, gestión de las ayudas, etc.– y difundirla entre los potenciales usuarios.
- Articular mecanismos de control de la calidad de los servicios, que permitan acreditar la oferta realizada por los proyectos emprendedores.

**(b)** Buscar una mayor adecuación en los contenidos de los programas de formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo), a las características y necesidades de los mercados de trabajo locales.

**(c)** Potenciar mecanismos de colaboración entre los diferentes niveles de la Administración Pública, de forma que se coordinen actuaciones y se potencien los recursos utilizados en la intermediación.

**(d)** Potenciar la relación entre los Servicios Locales y el tejido empresarial, con objeto de facilitar las labores de asesoramiento y orientación a los desempleados, así como la detección de las necesidades de las empresas.

**(e)** Impulsar la configuración de ámbitos de actuación supramunicipal, que permita el desarrollo de iniciativas por parte de los municipios con menor tamaño y capacidad.

**6. Evaluación de las actuaciones.** El incremento cuantitativo del presupuesto, del número de acciones o de los beneficiarios, no indica necesariamente una mayor eficacia y adecuación de las políticas de empleo a las necesidades de los desempleados y del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, los avances en la estrategia coordinada de empleo necesitan de indicadores que midan realmente el grado de eficacia, calidad, y sobre todo “impacto” de las acciones emprendidas. En términos generales las evaluaciones adolecen de una mayor concreción en este tipo de indicadores (Rocha y Aragón, 2001 ).

En este contexto, se plantea la articulación de procesos de evaluación que permitan valorar la eficacia de la intervención local. Estos procesos deberían articularse en coordinación con el Servicio Regional de Empleo independientemente de a quién se encargue el desarrollo práctico de la evaluación.

En cuanto al tipo de evaluación, deberían contemplarse al menos tres modalidades:

- *Evaluación ex-ante:* Se trataría de analizar las características y necesidades reales del mercado de trabajo local, con el objetivo de poder planificar los programas y actuaciones a favor del empleo.
- *Evaluación intermedia:* Se centraría en analizar la puesta en marcha y desarrollo –o, en su caso, la no aplicación– de los diferentes programas y/o medidas consideradas (antes de su finalización). Esta evaluación, que se aplicará cuando haya transcurrido el tiempo suficiente para poder tener información sobre los efectos de los programas, y proporcionaría las pistas necesarias para modificar parcial o totalmente algunos aspectos de las actuaciones emprendidas.
- *Evaluación de resultados:* Su objetivo consiste en valorar el impacto de los programas y/o medidas, una vez haya cesado la intervención. En este sentido, se plantea incidir particularmente

en el seguimiento de la inserción de los usuarios de los programas, una vez finalizados estos (por ejemplo, a través de encuestas periódicas).

En suma, valgan estas reflexiones finales como intento de aportar elementos de trabajo para el desarrollo de políticas capaces de hacer más fructíferas las acciones a favor del empleo desde las estructuras locales, buscando su articulación con ámbitos superiores. Un empeño que no solo afecta a las instituciones y agentes sociales implicadas en las políticas locales, sino que se proyecta hacia una estrategia común para articular lo local y lo global en un proyecto de cooperación que implique al conjunto de instituciones y actores involucrados en que la globalización ofrezca nuevas capacidades de ciudadanía y hunda sus raíces en la fertilidad de cada territorio concreto.

**V. BIBLIOGRAFÍA.**

- AA.VV. (1996): *Encuentros de desarrollo local y empleo*. Concello Culleredo, La Coruña.
- AA.VV. (1997): *Jornadas internacionales de desarrollo local*. ESAP.
- AA.VV. (2000): *Los Nuevos Yacimientos de Empleo: una aproximación para el debate*. Unión Comarcal de Comisiones Obreras de Oviedo.
- AA.VV. (2001): *Financiación del desarrollo local*. Unión Nacional de Cooperativas de Crédito.
- AGENCIA LOCAL DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EMPLEO DE GIJÓN (1999): *La aplicación de directrices europeas por el empleo en el ámbito local. La experiencia del Ayuntamiento de Gijón*. Ayuntamiento de Gijón.
- ALONSO, J. e IZQUIERDO, M. (1999): “Disparidades regionales en el empleo y el desempleo”, en *Papeles de Economía Española*, nº 80.
- ALONSO, L. (1999): *Trabajo y ciudadanía*. Trotta.
- (2001): “El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional”, *Papeles de la FIM*, nº 16.
- ALÓS, R. (1999): “Las políticas de desarrollo local en Cataluña”, *Papers*, nº 58.
- ANTOLÍN, P.; y BOVER, O.(1993): “Regional Migration in Spain”. *Documentos de Trabajo* núm. 9318. Banco de España.
- ARAGÓN, J. (2002): “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 20. Universidad Complutense de Madrid.
- ARAGÓN, J.; y CACHÓN, L. (1999): “Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 15. Universidad Complutense de Madrid.
- 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.
- AYUNTAMIENTO DE GIJÓN (1999): *Observatorio local de Gijón*, nº 11. Ayuntamiento de Gijón.
- BALLARINO, G.; BOLOCAN, M.; FONTANA, C.; LIZZERI, B.; MASCELLI, E.; y PASQUI, G. (2001): *The regulation of new forms of work and employment in Lombardy: between institutionalised concertation and experimentation*. Working paper- WP/01/16/EN, IRES Lombardia.
- BALLESTEROS, M. (2001): “La segunda transformación de Jerez de la Frontera”, en RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001.a): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.

BAÑOS, J.; CANAL, J.; LÓPEZ, M.; MENÉNDEZ, J.; PRIETO, B.; y RODRÍGUEZ, A. (1999): Observatorio local nº 11. Gijón 1998. Agencia Local de Promoción Económica y Empleo-Ayuntamiento de Gijón.

BARREIRO, F. (1998): “Las políticas locales de promoción económica: reflexiones e innovación”, en BRUGUE, Q.; y GOMA, R. (Coord.) (1998.a): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel.

BENTOLILA Y DOLADO, (1991): “Labour mismatch and internal migration in Spain, 1962-1986”, en PADOA-SCHIOPPA, F.(edit.) (1991): *Mismatch and Labour Mobility*. Cambridge University Press.

BERROETA, B.; DEL CASTILLO, J.; y UYARRA, E. (1999): “Nuevas pautas de intervención en materia de Innovación y Empleo”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XXXI, nº 122.

BRUGUE, Q.; y GOMA, R. (Coord.) (1998.a): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel.

(1998.b): “La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual”, en BRUGUE, Q.; y GOMA, R. (Coord.) (1998.a): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel.

BRUN, G. (1999): “El Pacto Local y su financiación en España”, *Análisis Local*, nº extraordinario 2/1999.

BRUNET, I.; y PASTOR, I. (2001): “Employability and the European Union. The local dimension: the case of Reus”, comunicación presentada a la Conferencia *Globalization, Competition and Governance of Employment and Working Conditions in Europe: structures, actors and strategies*. Escuela de Relaciones Laborales, Universidad Complutense de Madrid.

CÁCERES, A. (2000): “Experiencias de desarrollo local y gestión de proyectos”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

CACHÓN, L. ; y FUNDACIÓN TOMILLO (1998): *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CACHÓN, L. ; y PALACIO, J. (1999): “Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea”, en MIGUELEZ, F., y PRIETO, C. (1999): *Las relaciones de empleo en España*. Siglo XXI.

CACHÓN, L.; ARAGÓN, J.; y ROCHA, F. (2001): *Empleos temporales subsidiados en el sector público y sector no mercantil en España*. Documentos de trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2001.

CAMPBELL, M. (1999): *The Third System Employment and Local Development (synthesis report)*. Comisión Europea.

CARRILLO, E. (1999): *Gestión pública y desarrollo local*. Instituto Andaluz de la Administración Pública.

- (2000): “Desarrollo local y empleos de futuro”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

CASTELLS, M.(Director). (1994): *Estrategias para la reindustrialización de Asturias*, Civitas.

CELADA, F. (2001): *Sistemas de intermediación en el mercado de trabajo en el ámbito local*. Informe para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (mimeo).

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Employment Performance in the Member States: Employment Rates Report 1998*. Comisión Europea.

- (2000.a): *Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo*. Comisión Europea.

- (2000.b): *Synthesis of the consultation concerning the Communication “Acting locally for Employment” to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Comisión Europea

- (2001.a): *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo*. Comisión Europea.

- (2001.b): *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*. Comisión Europea

- (2002.a): *Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social*. Comunicación de la Comisión Europea.

- (2002.b): *Balance de cinco años de la Estrategia Europea de Empleo*. Comunicación de la Comisión Europea.

COMISIONES OBRERAS DE ASTURIAS (1998): *Una propuesta por el futuro y el empleo*. Unión Regional de CCOO.

- (2000): *El mercado laboral en Asturias durante 1999: se mantiene la encrucijada*. CC.OO.

- (2001): *El mercado laboral asturiano en el 2000*” CC.OO.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (1996): *Dictamen sobre el desarrollo local en la política regional comunitaria*. Diario Oficial nº C018 de 22/1/1996.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2001): *La estrategia europea de empleo*. CES.

- (2002). *España 2001. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. CES.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN (2002): *Informe socioeconómico 2002*.

DANAU, D.; KOUTSIVITOU, A.; TORTOPIDIS, A.; y WINTERTON, J. (2000): *Factor for Success: a compendium of Social Partner Initiatives relating to the Employment Guidelines of the European Employment Strategy*. CEEP, ETUC y UNICE/UEAPME.

DE LA QUADRA, T. (1999): *Corporaciones locales y actividad económica*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

DE OTTO (1987): *Derecho Constitucional*. Ariel.

DEIDDA, D.; y BOTTAZZI, G. (edit.) (1999): *Para crear empleo. Experiencias, itinerarios y sujetos de buenas prácticas*. Ediesse.

DEL RIO, E. (1999): “Empleo y desarrollo local”, *Política y Sociedad*, nº 31.

DIAZ, F.; HUESA, M.; GRACIA, M.; CASABONA, J.; BLASCO, F.; y ROMERO, L. (2001): “El Maestrazgo una experiencia de desarrollo rural, innovación y gestión del patrimonio en el marco europeo”, en RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001.a): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.

DURO, J. (1997): “Políticas de desarrollo local y economía social. Las iniciativas locales de empleo. Exposición de experiencias municipales exitosas en la generación de empleo”, en AA.VV. (1997): *Jornadas internacionales de desarrollo local*. ESAP.

EQUIPO DE ASISTENCIA TÉCNICA DEL ACUERDO REGIONAL DE EMPLEO DE CASTILLA LA MANCHA (2001): *El futuro de los Pactos. Resultados de la evaluación del programa de Pactos Locales del I Acuerdo Regional de Empleo de Castilla La Mancha* (mimeo).

EUROCITIES (2001): *Local Action Plans for Employment. To foster European integration to the Knowledge based society*. Eurocities Policy Recommendations.

FARTO, J. (1996): “Nuevas estructuras de gestión administrativa, mejora de proceso decisionales y participación social”, en AA.VV. (1996): *Encuentros de desarrollo local y empleo*. Concello Culleredo, La Coruña.

FLORENCIO, A. (2000): “Desarrollo local y rural: el papel de los pequeños municipios”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

FOREM (2000): *Estudio de necesidades de formación de agentes de desarrollo local y figuras profesionales afines*. FOREM-CCOO.

FUENTES, M. (2000): “El papel de los organismos internacionales y el desarrollo local”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS (Edit.) (1998): *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*. Documents Pi i Sunyer, nº 6.

GALLEGO, V. (2001): “Salamanca: una experiencia de fomento del empleo en el marco del desarrollo local”, en RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001.a): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.

GARCÍA, R. (2001): “Los programas comunitarios para el desarrollo local”, en AA.VV. (2001): *Financiación del desarrollo local*. Unión Nacional de Cooperativas de Crédito.

GASS, R. (1998): “Progrés econòmic, cohesió social i participació democràtica. El rol del desenvolupament econòmic i social local”, en FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER D’ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS (Edit.) (1998): *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*. Documents Pi i Sunyer, nº 6.

GÓMEZ, D. (2001): “Políticas de desarrollo local durante la última década”, en AA.VV. (2001): *Financiación del desarrollo local*. Unión Nacional de Cooperativas de Crédito.

GONZÁLEZ, G. (2000): “Experiencia en el campo de los nuevos empleos: Gijón”, en: AA.VV. (2000): *Los Nuevos Yacimientos de Empleo: una aproximación para el debate*. Unión Comarcal de Comisiones Obreras de Oviedo.

- (2001): “El Plan Estratégico de Gijón: una apuesta por el desarrollo local para el empleo”, en RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001.a): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.

GÜNTER, H. (2001): *Institutional continuity in change. Main results of the regional german report on NFEW and local level concertation*. Working paper- WP/01/15/EN, IRES Lombardia.

GUTIÉRREZ, A. (2000): “La política industrial y el desarrollo local”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

HERAS, A.; MURILLO, C.; y RODRIGUEZ, J. (1999): *Renta, fiscalidad y empleo en los municipios españoles*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 14.

HISPALINK-Asturias ( 2001 ): *Perspectivas de la economía asturiana*. Informe semestral” Nº 14, Diciembre 2001

HURTADO, F. (1994): *La iniciativa pública local en la actividad económica*. Federació Valenciana de Municipis i Províncies.

JOUEN, M. (2000): “La acción de la Unión Europea en favor de los empleos de iniciativa local”, *Problemáticas Europeas*, nº 6.

LAZARO, L. (1999.a): “Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XXXI, nº 122.

- (1999.b): “El desarrollo local y los fondos estructurales”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XXXI, nº 122.

LOPE, A.; GILBERT, F.; y ORTIZ, D. (2001): *The local regulation of the new forms of employment and work. The case of Catalonia*. Working paper- WP/01/17/EN, IRES Lombardia.

MARGINSON, P.; McILROY, R.; y GILMAN, M. (2001): *The regulation of new forms of work and employment in the West Midlands: local territorial and local company case studies*. Working paper- WP/01/14/EN, IRES Lombardia.

- MARTIN, A.; ALOS, R.; y JODAR, P. (2000): “Acuerdos de empleo y pactos locales: el pacto por el empleo del Vallés Occidental”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 17.
- MARTIN, P. (1997): “El municipio como agente dinamizador del desarrollo económico y social”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 274.
- MAYER, J. (edit.) (1988): *Bringing jobs to the people. Employment promotion at regional and local levels*. International Labour Office.
- MIGUELEZ, F., y PRIETO, C. (1999): *Las relaciones de empleo en España. Siglo XXI*.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Editor) (1999): *El Pacto Local: medidas para el desarrollo del gobierno local*. INAP.
- (2000): *Entidades locales en España: 2000*. MAP.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2001): *Guía laboral y de asuntos sociales 2001*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MISEP (2001): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo. Edición año 2000*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MONTAÑÉS, M. (2001): “El Agente de Desarrollo Local”, *Papeles de la FIM*, nº 16.
- MUÑOZ, R., y BONETE, R. (2000): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*. Alianza Editorial.
- NIETO, A. (2000): “El marco jurídico del desarrollo local”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- OCDE (1998): *La gestión local para unas políticas de ocupación más eficaces*. OCDE.
- (edit.) (1999): *Decentralising employment policy: new trend and challenges. The Venice Conference*. OECD.
- (2000.a): *Local Development and Job Creation*. Policy Brief, OECD Observer, febrero.
- (2000.b): *Perspectivas del empleo 2000*. Informes OCDE.
- (2001): *OECD territorial outlook*. OECD.
- OFICINA DE PROMOCIÓN LOCAL Y EMPLEO DE SALAMANCA (2001): *Memoria 2001*. Ayuntamiento de Salamanca.
- OJEA, I. (2001): “Evolución del proceso de aplicación de acciones de desarrollo local en el área urbana de Vigo”, en RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001.a): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.

PEÑA, J. (1995): “Las administraciones territoriales en el contexto de las administraciones públicas”, *Economistas*, nº 65.

PÉREZ, B. (2000): “Las Administraciones Públicas y el desarrollo local”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000.a): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

- (2000.b): “El modelo teórico del Desarrollo Local”, en PÉREZ, B.; y CARRILLO, E. (Coord.) (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

PLAZA, B.; VELASCO, R. (1999): “Agencias de desarrollo y territorio: la experiencia del País Vasco”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XXXI, nº 122.

QUENTIN, O. (2000): “The role of Local and Regional Authorities in the draft Employment Guidelines”, comunicación presentada en el Encuentro *Working together: a supportive Environment for Local Action for Employment*. Dublin (18-19 octubre 2000).

RED LOCAL PARA LA PROMOCIÓN ECONÓMICA, EMPLEO Y FORMACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2001): *Análisis cuantitativo del mercado de trabajo en Coslada*. Red Local.

REGALIA, I. (2001): *Dealing with new forms of employment and work. A survey of the use and regulation at local level of non standard forms of employment in five european regions*. Working paper- WP/01/13/EN, IRES Lombardia.

RIGBY, M.; y SERRANO, R. (Coords.) (1997): *Estrategias sindicales en Europa: convergencias o divergencias*. Consejo Económico y Social.

ROCHA, F.; y ARAGÓN, J. (2001): *Mecanismos de evaluación de los Pactos de Empleo en las Comunidades Autónomas: situación y experiencias*. Documento de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 1/2001.

RODRIGUEZ, F. (1999): *Manual de desarrollo local*. Trea, DL.

RODRIGUEZ, J. (1998): “Administración única y pacto local”, *Revista Tachireense de Derecho*, nº 10.

- (2000): “Espacio local, pacto local”, *Revista aragonesa de Administración Pública*, nº 16.

RODRIGUEZ, J.M. (1997): “Importancia de la formación y la capacitación en los procesos de desarrollo municipal”, en AA.VV. (1997): *Jornadas internacionales de desarrollo local*. ESAP.

- (1999): “Las políticas de desarrollo local”, *Actualidad Administrativa*, nº 4, 25 a 31 de enero.

- (Coordinador) (2001.a): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.

- (2001.b): “La importancia de las políticas de desarrollo local en los albores del siglo XXI”, en RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001.a): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.

RODRIGUEZ, M. (1998): “Política de empleo y dimensión territorial”, en *Relaciones Laborales*, nº 2.

SÁNCHEZ, E. (2001): “Modelos de pacto local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los juzgados*, nº 256.

SIREDE (SERVICIO INTEGRADO DE RECURSOS PARA EL EMPLEO Y EL DESARROLLO) (2001): *Memoria de actividades 2000*. SIREDE-Concejalía de Desarrollo Económico y Empleo del Ayuntamiento de Coslada.

SOSA, F.; y DE MIGUEL, P. (1985): *Las competencias de las Corporaciones Locales*. Instituto de Estudios de Administración Local.

SUAREZ, J. (2002): *El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías*. Documento de trabajo, Instituto de Estudios Fiscales.

TOHARIA, L. (dir.) (1998): *El mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill. Madrid.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002): *Special report on local actions for employment*. Tribunal de Cuentas.

VAZQUEZ, A. (1999): “El desarrollo local en los tiempos de globalización”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XXXI, nº 122.

VELASCO, F. (1997): “Desarrollo local y descentralización: la figura del agente de desarrollo local”, en AA.VV. (1997): *Jornadas internacionales de desarrollo local*. ESAP.



**DOC 1/1997** *Contra el pensamiento único en economía (textos de José Manuel Naredo, Rafael Sánchez Ferlosio y Jorge Riechmann)*. Coloquio celebrado en el Ateneo de Madrid el 17 de septiembre de 1996. Madrid: Fundación 1º de Mayo, 1997. 1'80 €.

**DOC 2/1997:** Alicia Durán: *El amplificador de energía de Rubbia: debate sobre un nuevo tipo de reactor nuclear*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 1997. 1'80 €..

**DOC 3/1997:** *Proposición de Ley sobre objeción de conciencia en materia científica* (investigadora principal: Gema Madrigal Candilejo). Madrid : Fundación 1º de Mayo, 1997. 1'80 €..

**DOC 4/1997:** Jorge Riechmann: *Ética y ecología: dos meditaciones*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 1997. 2'40 €

**DOC 1/1998:** Lorenzo Cachón et al.: *Encuentros para el debate sobre el empleo*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 1998. 2'40 €.

**DOC 2/1998:** Jorge Riechmann: *Medio ambiente y empleo : la reconstrucción ecológica de los sistemas de transporte*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 1998. 1'80 €.

**DOC 3/1998:** José Babiano, Ana Fernández Asperilla: *El asociacionismo como estrategia cultural : los emigrantes españoles en Francia (1956/1974)* Madrid ; Fundación 1º de Mayo, 1998. 2'40 €

**DOC 1/1999:** Ignacio García : *Operación Canguro. El programa de emigración asistida de España a Australia (1958-1963)*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 1999. 2'40 €

**DOC 2/1999:** Jorge Aragón (dir.) : *Integración europea y relaciones laborales : una perspectiva desde España*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 1999. 2'40 €.

**DOC 1/2000:** Michael Hansen : *Biotecnología y sistema alimentario*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2000. 1'80 €..

**DOC 2/2000:** Jorge Riechmann : *Agricultura ecológica y rendimientos agrícolas : aportación a un debate inconcluso*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2000. 1'80 €..

**DOC 3/2000:** Jorge Riechmann : *Nuevas reflexiones sobre biotecnologías agrícolas y alimentos transgénicos*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2000. 1'80 €.

**DOC 4/2000:** Oscar Carpintero : *La bioeconomía de Nicholas-Georgescu-Roegen*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2000. 2'40 €.

**DOC 5/2000:** Jorge Riechmann : *La ecologización de la agricultura y el problema del empleo*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2000. 1'80 €..

**DOC 1/2001:** Fernando Rocha , Jorge Aragón : *Mecanismos de evaluación de los pactos de empleo en las comunidades autónomas : situación y experiencias*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2001. 2'40 €.

**DOC 2/2001:** Lorenzo Cachón, Jorge Aragón, Fernando Rocha : *Empleos temporales subsidiados en el sector público y sector no mercantil en España*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2001. 2'40 €.

**DOC 3/2001:** Sebastián Farré : *Spanische Agitation : Emigración española y antifranquismo en Suiza*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2001. 2'40 €.

**DOC 1/2002:** Fernando Rocha, Jorge Aragón : *El papel de las relaciones laborales en los procesos de fusión de empresas*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2002. 2'40 €.

**DOC 2/2002:** Jorge Aragón, Fernando Rocha, Armando Fernández: *Políticas de fomento del empleo en el ámbito local*. Madrid : Fundación 1º de Mayo, 2002. 2'40 €.

**BOLETÍN DE SOLICITUD DE EJEMPLARES**

DATOS DEL SOLICITANTE:

Apellidos y nombre .....

Centro: .....

Dirección: .....

Localidad-CP ..... Teléfono .....

Fax ..... Fecha de petición .....

TITULO /NºDOCUMENTO	NºEJEMPLARES

El envío se realizará una vez recibido el justificante de ingreso en cuenta: FUNDACIÓN 1º DE MAYO CAJA DE MADRID SUCURSAL 1849. C/ Almagro, 27. 28025 MADRID. Nº 2038-1849-85-6800016953. El precio por ejemplar es de:1'80 €: documentos hasta 25 páginas, 2'40 €: documentos de más de 25 páginas.

**FUNDACIÓN 1º DE MAYO**  
C/Arenal, 11-1º-28013 MADRID  
TF. 3640601; 3640838; 3641305 ; FAX: 3641350