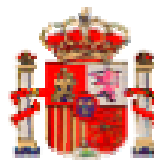




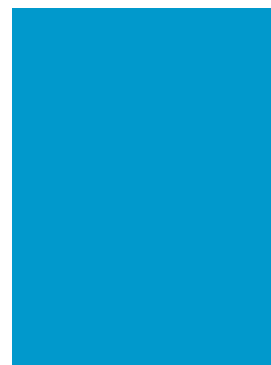
FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



MINISTERIO
DE TRABAJO Y
ASUNTOS SOCIALES

SECRETARIA GENERAL DE EMPLEO
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS SOBRE EL EMPLEO

ASPECTOS DE LA INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA



Noviembre de 2004



IngeCon

Ingeniería del Conocimiento, S.A.

**PRESENTACION MINISTERIO DE TRABAJO Y
ASUNTOS SOCIALES**

PRESENTACION FEMP

Las ciudades, los pueblos, son el escenario clave de las relaciones sociales, del bienestar de los ciudadanos y del desarrollo económico. Los ciudadanos son conscientes de ello y demandan a sus Autoridades locales más y mejores servicios, una mayor calidad de vida.

Ninguna Administración está tan próxima al ciudadano como la Administración Local, y, por tanto, siente más de cerca sus necesidades y puede comprender mejor cómo deben ser satisfechas.

Los entes locales se han preocupado desde siempre en procurar las mejores condiciones para el bienestar de sus ciudadanos y, dentro de sus competencias y posibilidades, dar respuesta a sus necesidades. En esta función, también se encuentra la generación de condiciones óptimas para el mantenimiento y desarrollo de la actividad económica y del empleo.

Desde hace ya largos años, las Corporaciones Locales están interviniendo eficazmente en el desarrollo de acciones de fomento del empleo, invirtiendo recursos propios y participando de los objetivos propios de otras Administraciones. Y todo ello, como ocurre en otros campos, sin competencias atribuidas, al objeto de coadyuvar en el progreso de la población y de su calidad de vida.

La experiencia acumulada por las Corporaciones Locales en el desarrollo económico y social es coherente y debe ser utilizada a través de procesos de descentralización, gracias a los cuales las autoridades locales asuman mayores responsabilidades en el desarrollo del territorio y puedan crear capacidades en contextos diversos y, por tanto, las iniciativas y políticas que en cada contexto se pongan en marcha tengan en cuenta su especificidad, sus fortalezas y debilidades. Los actores locales deben tener la responsabilidad de diseñar y poner en marcha estrategias de desarrollo que, además de sostenibles, han de ser sostenidas en el tiempo. Es imprescindible generar estrategias movilizadoras del potencial endógeno del territorio, con la participación de los agentes locales (organizaciones empresariales y sindicales, entidades de economía social, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales y todas las instituciones de la sociedad civil organizada), que participan de forma activa en la generación de riqueza y la creación de empleo.

Es necesario, por tanto, definir un nuevo marco de interrelaciones y subsidiariedad que consolide, en un nuevo modelo, las actuaciones de las Corporaciones Locales en el fomento del empleo, dotándolas de medios y de recursos que permitan la máxima eficiencia en el funcionamiento global del sistema. Con este objetivo, la aportación de trabajos como el presente, fruto de la colaboración entre la Administración Central y la Federación Española de Municipios y Provincias, deben servir de punto de reflexión en el proceso que aún queda por recorrer.

ÍNDICE GENERAL

1.- Panorámica general de las políticas activas de empleo	1
2.- Las administraciones públicas locales en la gestión de las políticas activas de empleo. Esfuerzo en términos presupuestarios	34
3.- Líneas de actuación y tipología de los programas de políticas activas gestionados por las Corporaciones Locales	54
4.-La financiación de las políticas activas de empleo llevadas a cabo por las Corporaciones Locales	110
5.-Algunos elementos organizativos de gestión de las Corporaciones Locales en la ejecución de programas de políticas activas de empleo ...	116
6.- Cuestiones básicas de la Intervención de las Corporaciones Locales en la gestión de políticas activas de empleo	134
Bibliografía	162

1. PANORÁMICA GENERAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

1.1 INTRODUCCIÓN

Las políticas de empleo o de mercado de trabajo representan, en general, el conjunto de medidas destinadas a los parados o a mejorar la situación del mercado de trabajo que, comportando según las medidas algún tipo de ayuda económica, suelen ser responsabilidad de la autoridad administrativa laboral.

De estas políticas deben excluirse los cambios puramente normativos del marco laboral, sin incentivo económico, básicamente orientados a la adaptación de las normas de contratación. Se excluyen también habitualmente las políticas de ayuda para el fomento empresarial o regional, aunque algunas de éstas puedan influir en el volumen o la localización del empleo.

En general, dentro de estas políticas de empleo se acepta la distinción entre políticas “pasivas” y “activas” de empleo.

Las políticas pasivas de empleo comprenden las medidas que tienen como objetivo responder a las situaciones de carencia de los desempleados, asegurándoles un cierto nivel de ingresos e incluyen, en ocasiones, medidas de inserción o fomento de jubilaciones anticipadas.

Por su parte, las políticas activas de empleo abarcan todas aquellas medidas destinadas a incidir directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el paro.

Este segundo tipo de políticas, las activas, incluyen, en primer lugar, las medidas destinadas a aumentar la demanda de trabajo, ya sea de forma genérica o indiscriminada, o específicamente dirigida a colectivos concretos, mediante la concesión de incentivos económicos o mediante la creación directa de empleo por parte del sector público. En segundo lugar, incluyen las medidas que pretenden mejorar los procesos de ajuste a corto plazo entre oferta y demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los trabajadores en paro, ya mediante la concesión de incentivos para abaratar la movilidad geográfica de los trabajadores ya, simplemente, mediante la mejora de los flujos de información del mercado de trabajo o de los servicios públicos de empleo. Por último, también se incluyen, a veces, algunas medidas destinadas a la disminución de la oferta de trabajo o a la redistribución del empleo existente mediante

las jubilaciones anticipadas, la reducción de la jornada de trabajo u otras modalidades de “reparto de trabajo”.

Así, en definitiva, bajo la denominación de políticas activas del mercado de trabajo se agrupa todo tipo de actuaciones de los gobiernos que intentan mejorar los mecanismos de intermediación entre oferta y demanda de trabajo o bien ayudan a los colectivos con mayores problemas de inserción en el mercado laboral a entrar en el mismo. Ello se instrumenta por medio de la mejora de su formación profesional, para capacitarlos para un puesto de trabajo o potenciando el empleo a través de programas de fomento del empleo¹.

La importancia relativa de cada una de estas medidas en un ámbito territorial concreto evoluciona a lo largo del tiempo y según las circunstancias de la economía, de la situación financiera del sector público y, sobre todo, del nivel de paro existente en cada momento. En general, las políticas pasivas, destinadas a la protección por desempleo, suelen ser suficientes cuando la intensidad del desempleo es baja. No obstante la distinta intensidad y la diferente estructura del gasto en políticas activas puede responder a razones muy diferentes, según los países, existiendo varios modelos de políticas activas de mercado de trabajo, que van desde los más liberales, en los que el grado de intervención es mínimo y el gasto está muy concentrado en medidas de información y orientación a los parados –que pueden utilizarse, al mismo tiempo, como medidas de control de los beneficiarios de las políticas pasivas (prestaciones por desempleo)- hasta los más intervencionistas, en las que el gasto es mayor y los programas se caracterizan por su gran diversidad .

Desde mediados de la década de los 90 las políticas activas cobran una especial relevancia en la lucha contra el desempleo, al ponerse de manifiesto que el método más eficaz de reducir el desempleo es el fomento del empleo.

En general, una de las características importantes de las políticas activas de empleo es que son necesarias y funcionan sólo cuando los problemas de mercado de trabajo que hay que resolver tienen un alcance limitado. Son, en otras palabras, políticas complementarias, que pueden ser necesarias para maximizar los efectos de otras políticas pero que, por ellas mismas, nunca son suficientes para resolver problemas graves o crónicos del mercado de trabajo. Las políticas activas, no son sustitutivas ni antagónicas, respecto las políticas pasivas, si bien es cierto que ante una tendencia favorable de las tasas de desempleo, se debe realizar un trasvase de recursos presupuestarios desde las políticas pasivas hacia las políticas activas generadoras de

¹ Estudios Especiales. “Regulación y reformas del mercado laboral”. “La Caixa”. Informe Mensual Diciembre de 2002.

empleo. Además de ser complementarias, ambas políticas deben estar integradas, de tal forma que toda política pasiva debe contener elementos que incentiven a la reinserción laboral y evitar así la relación perniciosa que pueda existir entre la cobertura del desempleo y la prolongación de la situación de inactividad laboral.

Dentro de las políticas activas de empleo podemos diferenciar inicialmente entre políticas de demanda y políticas de oferta. Las políticas de demanda suponen una discriminación positiva que incentivan la contratación, a través de subvenciones o incentivos fiscales a las empresas, de los grupos con mayores dificultades de integración en el mercado laboral, tal es el caso de las mujeres, minusválidos, jóvenes y desempleados de larga duración. Las políticas de oferta tienen como objetivo prioritario adecuar las cualificaciones del factor trabajo a las necesidades empresariales, de tal forma que la formación profesional inicial, ocupacional y continua se convierten en políticas indispensables dentro de este marco ².

La orientación general de la política de cada país, el grado de desarrollo del Estado del Bienestar y las distintas características del propio mercado de trabajo, tanto desde el punto de vista normativo, como de tradiciones y funcionamiento institucional, parecen explicar, más que la propia situación coyuntural del mercado de trabajo, el distinto peso que tienen las políticas pasivas y activas de mercado de trabajo en los diversos países europeos. Además, las mismas limitaciones de estas políticas, a las que se acude en situaciones relativamente favorables de desempleo, impiden que pueda haber una proporcionalidad estrecha entre la intensidad con que son utilizadas las políticas activas de empleo y la diversidad de problemáticas del mercado de trabajo que afectan a los distintos países europeos.

No se han llevado a cabo en España evaluaciones fiables de la eficacia de tales medidas en los resultados del mercado laboral, pero de la experiencia acumulada por un gran número de países se deduce que es necesario un buen diseño e instrumentación de tales políticas para que tengan efectos positivos sobre la creación de empleo y la reducción del paro. De los resultados comparados entre países se deduce que el gasto realizado en políticas de empleo en relación con el producto interior bruto (PIB) se observa que tiene un claro comportamiento contracíclico y muestra una correlación negativa entre el gasto realizado por trabajador desempleado y la tasa de paro del país³:

El contenido de las medidas incluidas en el concepto de Políticas Activas, entendidas pues como “el conjunto de programas y medidas de orientación de empleo y formación

² Paloma Tobes Portillo. “El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 36.

³ Op. Cit. “La Caixa”. Informe Mensual Diciembre de 2002.

que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social” difiere en su estructura según el organismo que las define.

La clasificación introducida por la OCDE divide las políticas activas en cinco categorías:

- Administración y servicios públicos de empleo.
- Formación Profesional Ocupacional
- Medidas a favor de los jóvenes
- Medidas de ayuda al empleo
- Medidas a favor de discapacitados

Esta clasificación, de carácter presupuestario, adolece de cierta flexibilidad, de tal forma que aquellas políticas activas que no generen gasto presupuestario no estarían integradas en la misma.

Administración y Servicios públicos de empleo

Sobre los servicios públicos de empleo (SPE) recaen tres grandes y significativas tareas de las políticas de mercado de trabajo:

- la gestión de las prestaciones por desempleo
- la intermediación laboral
- la gestión de programas de formación y otras medidas activas.

La primera tarea citada suele abordarse separadamente de las políticas activas.

Formación Profesional Ocupacional

Es la actuación básica –junto con las ayudas a la contratación- de las políticas activas del mercado de trabajo. Fundamentalmente se clasifica en formación para adultos desempleados, formación continua y formación para colectivos con especiales dificultades.

Medidas a favor de los jóvenes

El desempleo juvenil es una de los pilares a combatir con las políticas activas de empleo. En esta línea, básicamente se tratan acciones de apoyo a la contratación juvenil, formación para colectivos juveniles con especiales dificultades de inserción y apoyo a las actuaciones de formación-empleo entre los jóvenes.

Ayudas al empleo

Los programas de subvención al empleo de personas desempleadas abarcan tres grandes tipos de medidas: la contratación directa de cesantes por parte de entidades públicas, las subvenciones a la contratación privada de desempleados y las ayudas a la creación de empresas o políticas de fomento del autoempleo. También se incluyen, por ejemplo los talleres de empleo.

Medidas para personas con discapacidad

Las características específicas de las personas con discapacidad han hecho de este colectivo un objetivo central en las políticas de mercado de trabajo europeas. Dos son las grandes políticas dirigidas a estos colectivos: rehabilitación y empleo subvencionado (básicamente formación específica y fomento del empleo entre este colectivo)

Esta clasificación, como en general ocurre con cualquier otra, tiene una dificultad esencial de desagregación, puesto que una parte significativa de los programas y acciones que se llevan a cabo integran más de una de las líneas de actuación en que se estructura la recogida de datos estadísticos.

1.2 EL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EUROPA

Cada país, y en general cada territorio, debe aplicar las políticas activas de empleo que estén en consonancia con sus estructuras, orientaciones, características y coyunturas, (y también sus posibilidades) por lo que no resulta en absoluto factible establecer una comparación en términos relativos respecto de los programas y acciones que en cada parte se llevan a cabo para conseguir los objetivos de dichas políticas.

Ciertamente, y máxime en el contexto de la Unión Europea, se desarrolla un proceso de convergencia y seguimiento de las políticas de empleo, de manera que, fundamentalmente en el último quinquenio, se sigue una estrategia común, propiciada además por la articulación de los fondos regionales europeos destinados al desarrollo económico y social.

La comparación de la situación de las políticas activas de empleo en diferentes territorios es pues un arduo trabajo. No obstante, a efectos de los objetivos del presente Estudio, sí que resulta interesante establecer la comparación en términos presupuestarios, esto es, recogiendo los grandes rasgos del esfuerzo financiero que, en el contexto europeo, los Estados aplican a las políticas activas de empleo. Esto permite establecer algunas conclusiones útiles.

Tampoco resulta fácil medir o comparar los resultados de las políticas activas de empleo, puesto que las mismas se ven condicionadas por multitud de factores, entre los que cabe destacar la evolución de los ciclos económicos y la estructura productiva de cada territorio.

Ciñéndonos pues al gasto en políticas activas, el gasto total empleado en dichas políticas puede expresarse de diferentes maneras, por ejemplo:

- a) Como un porcentaje de PIB;
- b) Como el gasto activo sobre PIB por punto de la tasa de desempleo;
- c) Como el gasto activo sobre el porcentaje de gasto total en políticas activas y pasivas.

A priori el gasto por desempleo es un buen indicador, ya que mide el importe que realmente se gasta por persona desempleada. Sin embargo, países en los que este indicador es alto, a menudo también tiene niveles altos de gasto aplicado a políticas pasivas (por lo que se beneficia el desempleo). La orientación clara en políticas activas de empleo sólo se confirma con una proporción alta del gasto en políticas activas sobre el gasto total en políticas de empleo.

Una cuestión fundamental para estas estadísticas es lo cómo se contabiliza el gasto. Los análisis de la OCDE sugieren que los Servicios Públicos de Empleo (SPE) sean los actores fundamentales de las estrategias de activación para el desempleo.

Lo que los SPE gastan directamente puede representar una proporción relativamente pequeña del gasto del total, pero una proporción grande del gasto en otros programas se entrega a través de los SPE. Gastando en estos programas transferidos se invierte una magnitud considerable de gasto para la gestión de los programas, entrevistas, búsqueda de participantes, etc. Como resultado, no se asegura la integridad del gasto activo dedicado a los desempleados, y por lo tanto no se tiene una medida depurada de los resultados de las políticas⁴.

En la Tabla 1 se presentan los grandes rasgos cuantitativos de las políticas del mercado de trabajo en los países europeos.

Según estos datos, se observa que nuestro país no ha variado el gasto aplicado a políticas activas con el paso del tiempo, por bien que sí ha reducido la tasa de sustitución en las prestaciones por desempleo, esto es, aunque no haya incrementado el esfuerzo relativo en gasto de políticas activas, cuanto menos lo ha reducido en lo a que a

⁴ OECD Employment Outlook: 2003

políticas pasivas se refiere (entendido esto bajo la óptica de la necesidad de primar las políticas activas).

Sin embargo, lo que más llama la atención de estos datos es que España se hallaba a la cola de Europa en lo que se refiere a esfuerzo de gasto en políticas activas por punto de tasa de paro.

Tabla 1- Rasgos institucionales de los mercados de trabajo europeos

Países	Tasa de afiliación (1)		Gasto en políticas activas de empleo (2)		Prestaciones por desempleo			Brecha fiscal (4)
	Finales 80	Finales 90	Finales 80	Finales 90	Tasa de sustitución (3)			
					Finales 80	Finales 90	Duración años	
Alemania	36	29	0,22	0,15	63	63	4	30,8
Austria	56	42	0,1	0,14	40	50	4	35
Bélgica	56	54	0,17	0,14	60	60	4	41,6
Dinamarca	76	76	0,15	0,34	90	90	2,5	3,7
España	9	19	0,05	0,05	80	70	3,5	33,3
Finlandia	70	81	0,3	0,12	60	63	2	7,2
Francia	18	9	0,09	0,11	57	57	3	46,6
Grecia	-	-	0,07	0,04	50	-	-	-
Irlanda	-	-	0,11	0,14	-	50	4	21
Italia	49	39	0,07	0,10	15	20	0,5	42
P. Bajos	35	26	0,14	0,55	70	70	2	35,5
Portugal	61	32	0,16	0,16	60	65	0,8	35,1
R. Unido	50	34	0,09	0,06	-	38	4	17
Suecia	80	91	1,13	0,26	90	80	1,2	36,5

(1) Afiliados/empleados.

(2) Gasto en políticas activas en porcentaje del PIB por cada punto de la tasa de desempleo.

(3) Prestaciones por desempleo/salario en el último empleo previo a la situación de parado.

(4) Impuesto/coste laboral.

Fuente: Reproducido de "La Caixa". Informe Mensual Diciembre de 2002, con datos de la OCDE.

Una información más completa de indicadores es la que presenta la Tabla 2, con datos de 2000-2001, en la que la posición de España traduce el importante esfuerzo realizado en los últimos años en su aplicación presupuestaria a políticas activas, de manera que, con un 0,08% del PIB se encuentra en una posición absoluta bastante aventajada, aunque aún por debajo de países con similares proporciones de desempleo. Ciertamente, el importante crecimiento de nuestra economía desde finales de la década de los 90, hace que la relatividad del PIB deba matizarse, pero en cualquier caso la valoración

global de nuestro país respecto el conjunto de países desarrollados es poco más que discreta en el esfuerzo presupuestario en medidas de políticas activas de empleo.

Tabla 2. Magnitudes macroeconómicas de las políticas activas de empleo en los países de la OCDE

País	Año	% PIB	%PIB por punto de tasa de paro (a)	% sobre gasto total (b)
Alemania	2001	1.21	0.16	38.6
Australia	2000-01	0.46	0.07	32.0
Austria	2001	0.53	0.15	33.1
Bélgica	2000	1.32	0.19	37.6
Canadá	2000-01	0.41	0.06	36.4
Dinamarca	2000	1.58	0.36	34.3
España	2001	0.84	0.08	38.9
Estados Unidos	2000-01	0.15	0.03	32.9
Finlandia	2001	0.94	0.10	32.0
Francia	2000	1.32	0.14	44.4
Grecia	1998	0.46	0.04	49.8
Hungría	2001	0.47	0.08	55.4
Irlanda	2001	1.14	0.29	61.9
Japón	2000-01	0.28	0.06	34.2
Korea	2001	0.31	0.08	66.9
Luxemburgo	1997	0.24	0.09	28.3
México	2001	0.06	0.02	100.0
Noruega	2001	0.79	0.22	63.9
Nueva Zelanda	2000-01	0.57	0.10	28.9
Países Bajos	2001	1.74	0.67	48.0
Portugal	2000	0.61	0.15	40.5
Reino Unido	2000-01	0.37	0.07	40.0
República Checa	2001	0.21	0.03	46.6
Suecia	2001	1.39	0.29	59.2
Suiza	2001	0.45	0.18	48.0
Países Europeos	Promedio	0.98	0.20	41.9
Todos los países	Promedio	0.71	0.15	45.3

(*) Las políticas activas incluyen la administración y servicios públicos de empleo, la formación ocupacional, las medidas para los jóvenes, las ayudas al empleo y las medidas para discapacitados.

a) Tasa estandarizada de desempleo OCDE, excepto para México (Definición nacional).

b) Sobre gasto total en políticas de empleo (políticas activas y políticas pasivas).

Fuente: OECD database on Labour Market Programmes; OECD database on Main Economic Indicators. Extraído de OECD Employment Outlook: 2003.

Una última visión, más actualizada, la última disponible, se refiere a datos armonizados de la OCDE correspondientes a 2002, que se recogen en la Tabla 3.

Puede observarse la mejora relativa de la tasa de gasto en políticas activas (y en general en políticas de empleo) sobre PIB en España, aunque no recupera las tasas anteriores a 1999 en cuanto a políticas activas se refiere (que fueron del 0,98 en 1999), mantienen su crecimiento, aunque aún se mantienen en una posición mediocre.

Si tenemos en cuenta que las tasas de desempleo en España son las más altas de la UE-15, ello explicaría que el esfuerzo en el gasto en políticas activas por desempleado fuera en España en el furgón de cola de los países europeos.

La situación empeora relativamente si se considera que algo más de la mitad del gasto en políticas activas se limita a ayudas (financiación directa) a la contratación, en la medida que este tipo de acciones no requieren un esfuerzo imaginativo ni de gestión nada elevado comparativamente con los programas habituales de activación de desocupados.

Si cruzamos la tasa de gasto en políticas activas recogida por la OCDE, con la cifra del PIB proporcionada por el INE correspondiente a la Contabilidad Nacional de 2002, la cifra de gasto en políticas activas se situaría en unos 6.000 Euros, mientras que el conjunto de las políticas de empleo (activas y pasivas) llevarían la cifra de gasto total a unos 20.000 millones de Euros.

Otra fuente de información la proporcionan las estadísticas de la Unión Europea.

A efectos de ejemplarizar la comparación de los distintos Estados Europeos, en las Tablas 4 y 5 se recogen los datos correspondientes a 2001.

En cualquier caso dejamos al lector para que analice los datos expuestos y extraiga por sí mismo sus propias conclusiones.

Tabla 3. Gasto público (en % PIB) dedicado a los programas relacionados con el mercado de trabajo en los países de la UE. 2002

	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Italia	Irlanda	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido
1. Servicios públicos de empleo	0,14	0,21	0,12	0,12	0,18	0,23	0,06	--	0,24	0,28	0,11	0,09	0,37	0,17
2. Formación profesional	0,21	0,30	0,86	0,30	0,23	0,32	0,21	0,05	0,15	0,60	0,15	0,22	0,29	0,02
3. Medidas destinadas a jóvenes	0,02	0,01	0,10	0,17	0,40	0,10	0,10	0,20	0,18	0,04	0,22	0,06	0,02	0,13
4. Subvenciones a la contratación	0,10	0,60	0,17	0,33	0,35	0,22	0,08	0,32	0,53	0,33	0,09	0,45	0,21	0,03
5. Medidas a favor de discapacitados	0,06	0,13	0,34	0,08	0,09	0,30	0,01	--	0,03	0,59	0,04	0,03	0,50	0,02
Medidas activas (1 a 5)	0,53	1,25	1,58	1,01	1,25	1,18	0,46	0,57	1,14	1,85	0,61	0,87	1,40	0,37
Medidas pasivas (*)	1,25	2,40	3,04	2,06	1,81	2,13	0,47	0,63	0,70	1,72	0,90	1,55	1,05	0,37
Total políticas de empleo	1,78	3,65	4,63	3,07	3,06	3,31	0,93	1,20	1,83	3,56	1,51	2,42	2,45	0,75
Tasa armonizada de desempleo	4,3	7,3	4,6	9,1	8,8	8,6	10,0	9,0	4,4	2,7	5,1	11,3	4,9	5,1
% PIB por punto de tasa de paro	0,12	0,17	0,34	0,11	0,14	0,14	0,05	0,06	0,26	0,69	0,12	0,08	0,29	0,07

Nota: (*) Incluye prestaciones por desempleo y jubilaciones anticipadas por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

Fuente: OCDE, Employment Outlook, 2004.

Tabla 4. Gasto público dedicado a los programas relacionados con el mercado de trabajo en los países de la UE. 2001

Clasificación Eurostat	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU-15	NO
2 Formación (excl. Subcateg. 2.4)	436,4	1.145,5	8.520,3	32,2	985,1	3.488,7	235,8	1.007,2	:	368,0	482,7	137,9	416,7	1.461,7	376,8	19.094,9	141,6
3 Distribución y rotación de empleo	327,2	---	---	---	27,1	---	0,0	10,2	---	0,2	0,3	0,0	79,6	58,1	---	502,8	0,1
4 Incentivos al empleo	375,4	949,9	1.951,6	245,0	1.686,7	2.041,3	106,4	3.801,6	8,7	250,4	181,0	50,1	154,8	516,1	264,2	12.583,4	49,0
5 Integración de discapacitados	302,8	786,7	2.863,4	58,5	554,6	1.326,6	2,5	43,6	3,5	1.949,5	145,1	53,7	129,1	1.140,6	350,5	9.710,7	788,1
6 Creación directa de empleo	971,5	6,2	4.224,1	-	725,7	5.987,1	413,8	556,9	3,3	1.378,2	80,8	54,1	133,5	7,1	165,7	14.707,9	---
7 Autoempleo y creación de empr.	7,3	0,1	804,6	9,7	338,9	39,8	54,9	824,9	0,1	---	7,2	9,7	14,0	100,3	9,6	2.221,0	5,2
Total categorías 2-7	2.420,6	2.888,3	18.364,0	345,4	4.318,1	12.883,5	813,3	6.244,3	:	3.946,3	897,1	305,5	927,7	3.283,9	1.166,8	58.805,0	984,0
2.4 Apoyo al aprendizaje	---	39,6	1.238,5	19,0	---	1.561,3	29,8	1.635,6	8,2	178,7	43,9	111,9	22,4	_	1.323,4	6.212,3	0,1
8 Prestaciones por desempleo	4.526,1	2.687,0	40.148,5	519,9	9.157,7	18.347,4	720,1	6.462,0	45,6	7.179,1	2.358,8	864,0	2.165,4	2.544,5	6.306,7	104.032,8	1.030,7
9 Jubilaciones anticipadas	1.184,0	1.378,0	513,6	---	136,2	2.768,8	82,8	973,4	55,2	---	178,0	376,2	679,8	83,7	0,0	8.409,6	---
Total categorías 8-9	5.710,1	4.065,0	40.662,1	519,9	9.293,9	21.116,2	802,9	7.435,3	100,8	7.179,1	2.536,8	1.240,1	2.845,2	2.628,3	6.306,7	112.442,5	1.030,7

Datos en Millones de Euros.

Fuente: European Social Statistics. 2001. European Communities, 2003

Nota: en el caso de España se incluyen, por primera vez las aportaciones de las Comunidades Autónomas.

Tabla 5. Gasto público, en porcentaje sobre PIB, dedicado a los programas relacionados con el mercado de trabajo en los países de la UE. 2001

Clasificación Eurostat	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU-15	NO
2 Formación (excl. subcategoría 2.4)	0,172	0,644	0,411	0,025	0,151	0,236	0,206	0,083	:	0,086	0,228	0,112	0,307	0,597	0,024	0,216	0,075
3 Distribución y rotación de empleo	0,129	---	---	---	0,004	---	---	0,001	---	0,000	0,000	0,000	0,059	0,024	---	0,006	0,000
4 Incentivos al empleo	0,148	0,534	0,094	0,187	0,259	0,138	0,093	0,312	0,039	0,058	0,085	0,041	0,114	0,211	0,017	0,142	0,026
5 Integración de discapacitados	0,119	0,442	0,138	0,045	0,085	0,090	0,002	0,004	0,016	0,454	0,069	0,044	0,095	0,466	0,022	0,110	0,420
6 Creación directa de empleo	0,382	0,003	0,204	---	0,111	0,406	0,361	0,046	0,015	0,321	0,038	0,044	0,098	0,003	0,010	0,166	---
7 Autoempleo y creación de empresas	0,003	0,000	0,039	0,007	0,052	0,003	0,048	0,068	0,000	---	0,003	0,008	0,010	0,041	0,001	0,025	0,003
Total categorías 2-7	0,952	1,624	0,887	0,264	0,663	0,873	0,710	0,512	:	0,920	0,423	0,248	0,683	1,341	0,073	0,664	0,524
2.4 Apoyo al aprendizaje	---	0,022	0,060	0,015	---	0,106	0,026	0,134	0,037	0,042	0,021	0,091	0,017	---	0,083	0,070	0,000
8 Prestaciones por desempleo	1,780	1,511	1,938	0,397	1,405	1,243	0,629	0,530	0,206	1,673	1,113	0,703	1,595	1,039	0,395	1,174	0,549
9 Jubilaciones anticipadas	0,466	0,775	0,025	---	0,021	0,188	0,072	0,080	0,250	---	0,084	0,306	0,501	0,034	---	0,095	---
Total categorías 8-9	2,246	2,286	1,963	0,397	1,426	1,431	0,701	0,609	0,457	1,673	1,197	1,008	2,095	1,073	0,395	1,269	0,549

Datos en porcentaje de PIB de cada Estado.

Fuente: European Social Statistics. 2001. European Communities, 2003

Nota: en el caso de España se incluyen, por primera vez las aportaciones de las Comunidades Autónomas.

1.3 LOS PLANES NACIONALES DE EMPLEO DE ESPAÑA

En el marco de la Unión Europea mucho se ha avanzado desde la aprobación, en 1997 de la Estrategia Europea para el Empleo. Desde entonces, se vienen disponiendo una serie de directrices para que los estados miembros planifiquen sus políticas de empleo. Cabe decir que España ha ido respondiendo a las recomendaciones de convergencia también en este campo, y de una forma cada vez más depurada ha ido presentando sus planes y resultados.

Estas directrices son, en la actualidad (2003-2006), las siguientes:⁵:

1.- MEDIDAS ACTIVAS Y PREVENTIVAS A FAVOR DE LOS DESEMPLEADOS Y DE LAS PERSONAS INACTIVAS Los Estados miembros desarrollarán y aplicarán medidas tanto activas como preventivas en favor de los desempleados y las personas inactivas destinadas a impedir el desempleo de larga duración y fomentar la integración sostenible en el mercado laboral de los desempleados e inactivos

2.- CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y ESPÍRITU DE EMPRESA Los Estados miembros promoverán la creación de más y mejores puestos de trabajo fomentando el espíritu de empresa y la capacidad de inversión en un entorno empresarial favorable. Se prestará especial atención al potencial de creación de empleo que ofrecen las nuevas empresas, el sector de los servicios y el de la investigación y el desarrollo.

3.- FACILITAR EL CAMBIO Y PROMOVER LA ADAPTABILIDAD Y LA MOVILIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO Los Estados miembros potenciarán la capacidad de los trabajadores y de las empresas para adaptarse a los cambios, teniendo siempre presente la necesidad de combinar flexibilidad y seguridad y destacando la importancia de los interlocutores sociales.

4.- FOMENTAR EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO Y LA EDUCACIÓN PERMANENTE Los Estados miembros pondrán en práctica estrategias de aprendizaje permanente, haciendo especial hincapié en la mejora de la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación, a fin de permitir a todos los ciudadanos adquirir las capacidades que requiere una mano de obra moderna en una sociedad basada en el conocimiento, de facilitar el desarrollo de sus carreras profesionales y de reducir los

⁵ Decisión 2003/578/CE del Consejo de Europa.

desfases entre la oferta y la demanda de capacidades y las situaciones de congestión del mercado de trabajo.

5.- AUMENTAR LA OFERTA DE MANO DE OBRA Y PROMOVER LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA Los Estados miembros promoverán una disponibilidad adecuada de mano de obra y de oportunidades de empleo a fin de apoyar el crecimiento económico y el empleo, teniendo en cuenta la movilidad en el trabajo como se indica en la orientación específica nº 3.

6.- IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES Estados miembros fomentarán la participación de la mujer en el mercado laboral y conseguirán para 2010 una reducción sustancial de las disparidades existentes entre hombres y mujeres por lo que respecta a las tasas de empleo y desempleo y a la remuneración, a través de un planteamiento integrado, que combine la integración de la dimensión de igualdad con medidas específicas. El papel de los interlocutores sociales es fundamental a este respecto

7.- PROMOVER LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS DESFAVORECIDAS EN EL MERCADO DE TRABAJO Y COMBATIR SU DISCRIMINACIÓN Los Estados miembros fomentarán la integración de las personas que han de enfrentarse a dificultades específicas en el mercado de trabajo —tales como jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar, trabajadores poco cualificados, personas con discapacidad, inmigrantes, miembros de minorías étnicas— desarrollando su empleabilidad, aumentando las oportunidades de trabajo e impidiendo todas las formas de discriminación

8.- HACER RENTABLE EL TRABAJO MEDIANTE INCENTIVOS AL EMPLEO Los Estados miembros reformarán sus mecanismos de incentivación económica a fin de hacer el trabajo más atractivo y de animar a los hombres y mujeres a buscar, ocupar y conservar un puesto de trabajo. En este contexto los Estados miembros deberán llevar a cabo políticas adecuadas para reducir el número de trabajadores pobres. Examinarán y, llegado el caso, reformarán los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, así como su interacción, con objeto de eliminar las trampas del desempleo, la pobreza y la inactividad, y de estimular la participación en el empleo de las mujeres, los trabajadores poco cualificados, los trabajadores de más edad, las personas minusválidas y las personas más alejadas del mercado de trabajo.

9.- REGULARIZAR EL TRABAJO NO DECLARADO Los Estados miembros deberían desarrollar y aplicar medidas y acciones globales para erradicar el trabajo no declarado, entre las cuales cabe destacar la simplificación del entorno empresarial, la supresión de los factores disuasorios, la oferta de incentivos apropiados en los sistemas

fiscales y de prestaciones, una mejor capacidad de ejecución de la legislación y la aplicación de sanciones. Deberán llevar a cabo los esfuerzos necesarios a escala nacional y comunitaria para medir el alcance del problema y los progresos registrados a escala nacional.

10.- HACER FRENTE A LAS DISPARIDADES REGIONALES EN MATERIA DE EMPLEO Los Estados miembros deberán aplicar un planteamiento global con el objetivo de reducir las disparidades regionales por lo que respecta al empleo y al desempleo.

Debería apoyarse el potencial de creación de empleo a nivel local, incluida la economía social, y debería fomentarse la colaboración entre todas las partes interesadas.

En los países de la Unión Europea las políticas activas vienen determinadas por las directrices marcadas para la elaboración de los Planes Nacionales de Empleo, que son la expresión de cada Estado en la adopción de la estrategia común de empleo.

Ya desde el Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE) del Reino de España de 2003, se incorporan estas directrices, que se traducen, en el contexto de las políticas activas, en seis grandes grupos de medidas:

1. Medidas a favor de la formación, el reciclaje y la movilidad profesional, en este grupo se integra la formación profesional inicial, ocupacional y continua.
2. Medidas para el mantenimiento del empleo, que recoge distintas políticas y ayudas destinadas a la realización de la reconversión industrial, reestructuración de empresas y mantenimiento del empleo.
3. Medidas a favor de la creación de empleo que agrupa las medidas contractuales sin incentivo económico, de fomento de empleo con incentivo económico, los programas de fomento del empleo del sector público y los programas de apoyo a las iniciativas empresariales y a la creación de empleo.
4. Medidas a favor de categorías específicas de trabajadores que recoge aquellas políticas horizontales destinadas a la inserción o reinserción laboral de los grupos con mayor dificultad de acceso o integración en el mercado laboral.
5. Medidas de reparto del empleo que se instrumentan a través de los contratos a tiempo parcial estable, los contratos de sustitución y los de relevo.
6. Medidas de intermediación en el mercado de trabajo, información, orientación y colocación.

Éstas, y en general las medidas de acción para el empleo, se traducen en una disposición de presupuestos, que, en cierta medida ponen de manifiesto el esfuerzo estructurado de las Administraciones Públicas en las políticas de empleo.

Resulta interesante a este respecto analizar brevemente el contenido presupuestario de los tres últimos planes de acción para el empleo en España, los correspondientes a 2002 y 2003 y el recientemente aprobado para 2004.

En la Tabla 6 se exponen los presupuestos consignados para estas políticas de empleo.

Como se observa de los datos de esta tabla, en España, se están aplicando pues en la actualidad unos 30.000 millones de Euros a políticas de empleo, lo cual significa un poco más del 4% del PIB.

En lo que se refiere a las políticas activas de empleo, en los respectivos Planes de Empleo, se consignan como tales tres grupos de medidas:

- Actuaciones con desempleados, abarcando la totalidad de la Directriz 1,
- Formación de ocupados, que recogen parte de la Directriz 4, exceptuando la propia formación ocupacional incluida en la directriz 1, la formación de carácter ocupacional financiada por el Ministerio de Educación y otras actuaciones de las CCAA,
- Bonificaciones a la contratación, básicamente en forma de deducciones en las cuotas de Seguridad Social para la contratación de determinados colectivos.

Los datos consignados como de políticas activas de empleo en los Planes de Empleo de 2002, 2003 y 2004, se recogen en la Tabla 7.

De esta manera, y a tenor de las definiciones de los Planes de Empleo, el gasto total en políticas activas representa, para los años considerados, porcentajes que apenas sobrepasan algunas décimas el 20% sobre el gasto total comprometido en políticas de empleo. Estas políticas activas vendrían a significar en su conjunto una aplicación que roza el 0,9% del PIB.

Estos datos son congruentes con los reflejados en las estadísticas de la OCDE (no podía ser de otra manera, al ser la fuente de datos la misma).

Es de destacar la importancia que tiene la financiación del Fondo Social europeo, y en menor medida del FEDER, sobre el conjunto de acciones del PNAE. Si se descuentan

las bonificaciones al empleo, en la medida que significan ayudas directas o indirectas de financiación a empleadores, el conjunto de las ayudas europeas aplicadas a la financiación de los PNAE vienen a significar el 7,5% del gasto total. Esta proporción aumenta si se consideran sólo las aportaciones comunitarias a las políticas activas, que vinieron a representar en los presupuestos de 2002 un 17% y un 20% del total en 2003 del gasto total aplicado.

Igualmente es de reconocer la participación (en lo presupuestado en los PNAE) de la financiación de las Comunidades Autónomas a los distintos programas, que suponen un esfuerzo relativo importante habida cuenta sus posibilidades reales en términos presupuestarios y de intervención en las políticas activas de empleo.

La participación presupuestaria reconocida en los PNAE de 2002 y de 2003 por aportación financiera de las CCAA, se aplica casi en su totalidad a la Directriz 1 (actuaciones con desempleados), que es el núcleo de las políticas activas. Esta aportación se traduce en términos promedio un 15% del total del gasto en la Directriz 1. Cabe tener en cuenta que el resto de acciones que configuran las políticas activas (Bonificaciones a la Contratación y Formación de Ocupados), la primera resulta inoperante a la intervención presupuestaria de las CCAA, puesto que es competencia presupuestaria de la Administración Central, y la segunda es financiada básicamente con las cotizaciones a la Seguridad Social de empleados y empleadores), y por lo tanto las Administraciones Autonómicas no tienen en estas medidas posibilidades reales de intervención presupuestaria (aunque sí de gestión, en su caso).

En sentido inverso, parte de las medidas de los PNAE se traducen en transferencias de fondos y de gestión a las Comunidades Autónomas. La Tabla 8 presenta la distribución por Comunidades Autónomas de los presupuestos de Políticas Activas para 2004, del que se desprende, en primer lugar el grado de descentralización puesto que más de 2/3 partes del presupuesto total se reparte a las CCAA- y en segundo lugar la propia distribución territorial (teniendo en cuenta el actual régimen de transferencias).

La reciente creación de los Servicios Públicos de Empleo, y el traspaso a las Autonomías de mayores competencias en gestión de políticas activas, llevarán a que la intervención de las mismas sea creciente con el tiempo, en un necesario proceso de descentralización, por localización, de las políticas activas.

Del análisis pormenorizado de estos Planes, aparte de poder apreciar la calidad en su presentación (desigual, aunque se aprecia un aumento de la misma con el paso de los años), se puede observar, a partir de 2003, un detalle muy pormenorizado de las partidas que constituyen cada una de sus directrices. Ello permite apreciar la amplitud de las políticas de empleo más allá de la simple distinción entre políticas activas y pasivas (ver Tabla 9).

Tabla 6- Resúmenes presupuestarios de los Planes Nacionales de Empleo de España, 2002-2004

Directrices	2002	2003	2004
1.Actuaciones con parados (incluye lo financiado por las Comunidades Autónomas) (1)	2.889,44	3.169,34	3.230,48
2.Creación de puestos de trabajo y empresa(incluye créditos a PYMES)	5.060,13	5.427,81	5.623,06
3.Adaptabilidad en el mercado de trabajo (las bonificaciones se cuentan en la 8) (2)	29,48	28,94	36,18
4. Capital Humano y formación (la formación de parados se cuenta en la 1)	6.206,59	6.241,64	7.926,03
5. Aumento de la oferta de mano de obra y prolongación de la vida activa (las bonificaciones se cuentan en la 8)			
6.Igualdad entre hombres y mujeres (las bonificaciones se cuentan en la 8)	2.240,25	2.947,82	3.167,02
7.Integración de personas desfavorecidas (las bonificaciones se cuentan en la 8)	192,24	185,75	166,25
8.Incentivos para que trabajar sea rentable(incluye bonificaciones y beneficios fiscales)	9.153,30	10.352,38	10.947,87
9. Regularizar el trabajo no declarado (los beneficios fiscales están incluidos en la Directriz 8)			
10.Hacer frente a disparidades regionales (no incluye gasto de Ayuntamientos en políticas activas)	505,09	473,00	529,34
Total presupuestos armonizados	26.276,52	28.826,69	31.626,23
3. Gastos Inspección de Trabajo y otros gastos financiados por las CCAA	22,27	40,73	--
10. Gastos propios de los Ayuntamientos a las PAE (FEMP)	313,74	275,00	n.d.
TOTAL PRESUPUESTADO PNAE's	26.612,53	29.142,42	31.626,23
Aportaciones FSE (Objetivos 1, 2, 3 y EQUAL)	1.333,16	1.688,16	1.654,13
Aportaciones FEDER	228,79	233,94	391,0
Actuaciones financiadas por las Comunidades Autónomas incluidas en los presupuestos (3)	674,86	564,88	n.d.

(1) Además de acciones directas para la inserción de los desempleados, incluye la financiación de otras políticas y gestión de los Servicios Públicos de Empleo, Estatal y de las CC.AA., tales como cuotas de seguros de accidentes, modernización, contratación de expertos docentes, planes integrales, etc.

(2) No incluye gastos de Inspección de Trabajo y otras actuaciones de CC.AA. (3) En su práctica totalidad corresponden a la Directriz 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo del Reino de España, 2002, 2003 y 2004. Datos presupuestarios en millones de Euros.

Tabla 7. Gasto en Políticas Activas según los Planes de Empleo de España

Desgloses presupuestarios	2002	2003	2004
Formación Ocupacional	857,5	858,2	887,4
Programas de Formación-Empleo	490,1	506,7	505,5
Empleo de interés social	529,7	598,1	538,7
Empleo de discapacitados	128,0	173,0	187,1
Orientación para el Empleo y Ases. para el Autoempleo	107,2	127,1	185,0
Mejora de la capacidad de inserción profesional	2.112,6	2.263,1	2.303,7
Apoyo Autoempleo	130,5	125,7	135,9
Técnicos para el Desarrollo Local	90,7	105,9	96,3
Subvenciones a la contratación	219,5	270,8	201,9
Fomento del empleo	440,7	502,4	434,1
Otras políticas y gestión de los Serv. Públicos de Empleo	336,2	403,8	492,5
Actuaciones con desempleados (1)	2.889,4	3.169,3	3.230,5
Formación de Ocupados (2)	912,2	1.003,0	942,5
Bonificaciones para la contratación de mujeres	390,0	400,0	(3)
Bonificaciones para la contratación de discapacitados	205,0	211,0	239,5
Bonificaciones para otras contrataciones	1.336,8	1.258,8	2.030,5
Bonificaciones a la contratación (4)	1.831,8	1.869,8	2.270,0
TOTAL GASTO POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	5.633,4	6.042,1	6.443,0
Gasto financiado por las Comunidades Autónomas (*)	416,5	521,4	517,1

Datos en millones de Euros

(1) Se refieren en su totalidad a la Directriz 1

(2) Incluidas en Directriz 4

(3) Para 2004 están incluidas en el resto de contrataciones

(4) Incluidas en Directriz 8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo del Reino de España, 2002, 2003 y 2004. Datos presupuestarios.

Tabla 8. Distribución sectorial de los recursos repartidos a las Comunidades Autónomas en 2004 (PNAE 2004)

COMUNIDAD	Promoción Empleo	Plan FIP	EETT y T. Empleo	Modernización SPE	Total INEM	Total D.Gral Trabajo	Total Economía Social	Total Secr. Gral de Empleo
Andalucía	148,50	166,08	151,25	22,76	488,59	1,39	3,20	493,18
Aragón	26,64	14,48	7,73	0,0	50,06	0,36	0,31	50,73
Asturias	35,47	21,59	12,40	2,64	72,10	0,25	0,43	72,78
I. Baleares	15,96	10,21	5,70	0,62	32,49	0,26	0,17	32,92
Canarias	52,82	38,15	24,46	5,90	121,33	0,44	0,66	122,43
Cantabria	15,59	8,48	4,81	0,59	29,48	0,12	0,17	29,77
C.-La Mancha	49,26	29,86	18,08	2,08	99,28	0,40	0,87	100,55
Castilla y León	61,95	40,05	22,49	3,33	127,82	0,65	0,90	129,36
Cataluña	141,13	82,53	57,09	4,64	285,40	2,05	1,28	288,73
C. Valenciana	92,56	60,28	36,51	5,66	195,01	1,11	1,56	197,69
Extremadura	25,56	25,92	23,98	6,34	81,80	0,23	0,47	82,51
Galicia	81,84	56,90	34,15	7,23	157,2	0,85	1,11	182,08
C. de Madrid	122,69	79,81	44,16	12,02	258,67	1,52	1,19	261,38
Murcia	27,12	14,88	9,54	1,10	52,63	0,27	0,81	53,71
Navarra	9,07	7,22	3,75	0,64	20,69	0,16	0,00	20,85
País Vasco	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55	0,00	0,55
La Rioja	6,21	3,12	1,65	0,51	11,48	0,07	0,15	11,71
Ceuta,	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,03
Melilla	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALES	912,37	659,55	457,77	77,26	2.106,95	10,71	13,29	2.130,95

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Gabinete de Prensa, 2004. Datos en Millones de Euros.

Tabla 9. Desglose de los conceptos incluidos en los PNAE de España 2002-2004

DIRECTRIZ 1	DIRECTRIZ 5
Actuaciones directas con desempleados	Bonificaciones de cotizaciones por permanencia de mayores (incluida en Directriz 8)
Otras políticas y gestión de los servicios públicos de empleo	DIRECTRIZ 6
DIRECTRIZ 2	Medidas para aumentar el empleo femenino (MTAS-Instituto Mujer)
Autoempleo (capitalización prestaciones para autónomos, incluyendo cotización)	Medidas para reducir las diferencias dentro del empleo (MTAS-Instituto M)
Línea ICO-PYME (Minist. Economía)	Escolarización antes de la edad obligatoria (Ministerio de Educación)
Préstamos participativos (M. Econo.)	Cuidado de niños (guarderías) (MTAS-DGASM)
Titulización activos (M. Economía)	Cuidado de niños (desgravaciones) (Ministerio de Hacienda)
Plan Consolidación y Competitividad PYME (Min. Economía-DG PYMEs)	Bonificaciones específicas para contratación de mujeres (incluido en Directriz 8)
ARTEPYMEII (Minist. Ciencia y Tec.)	Microcréditos mujeres emprendedoras (DG PYMEs-Inst. M.)
Promoción del espíritu empresarial en el sistema educativo no universitario (Ministerio Educación)	Otras actuaciones financiadas por las CC.AA
Otras acciones financiadas por CC.AA.	DIRECTRIZ 7
DIRECTRIZ 3	Reducir el abandono prematuro Programas de Garantía Social (Ministerio de Educación)
Gastos en prevención de riesgos laborales	Sensibilización y Formación (MTAS-IMSERSO)
Gastos de la Inspección de Trabajo	Actuaciones a favor de inmigrantes del exterior (MTAS-DG Migraciones)
Otras actuaciones financiadas por las CC.AA.	Bonificaciones para contratación de minusválidos (incluida en Directriz 8)
DIRECTRIZ 4	Otras actuaciones financiadas por CC.AA
FP Continua (ocupados) MAP- INAP	DIRECTRIZ 8
FP Continua (ocupados) FUNDACIÓN TRIPARTITA	Gasto en gestión de prestaciones
FP Continua (ocupados) FORINTEL	Renta Activa de Inserción
FP Continua (ocupados) HOBETUZ	Bonificaciones
FP Continua (ocupados) CC.AA.	Beneficios fiscales relativos al empleo
F.P.Ocupacional (parados) (Incluido en la Directriz 1)	DIRECTRIZ 10
FP REGLADA. Aumentar el alumnado en FP Inicial (Ministerio Educación)	Subvención Global para iniciativas locales (MTAS-INEM)
FP REGLADA. Aumentar participación población adulta (25-64) (Mi. Educación)	Gasto de distintos Ayuntamientos en políticas activas (FEMP)
FP REGLADA. Jóvenes que cursan ESS (Ministerio Educación)	Incentivos Regionales (Ministerio de Economía)
Fomento de Convenios de Colaboración entre la educación y los interlocutores sociales (M Educación)	Apoyo a empresas relacionadas con la economía social (MTAS- DGFSE-DGFES)
Otras actuaciones financiadas por las CC.AA.	Cooperativas y Soc. Anónimas Lab. (capitalización prestaciones, incluyendo cotización)
	Fomento de la movilidad geográfica interior (MTAS-DG Migraciones)
	Movilidad geográfica (MTAS-INEM)
	Otras actuaciones financiadas por las CC.AA

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo del Reino de España, 2002, 2003 y 2004. Anexos.

En esta tabla se detallan los conceptos que conforman los distintos presupuestos de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo para los años 2002, 2003 y 2004.

Si se analizan estos conceptos a la luz de lo que los propios planes consideran políticas activas, se observa que las únicas directrices incluidas, en todo o en parte, se refieren a las siguientes:

- La Directriz 1- Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas, se incluye en su totalidad. Integraría plenamente lo que la clasificación de la OCDE considera “Administración y Servicios Públicos de Empleo”, y en parte –al no incluir la formación de ocupados- la de “Formación Profesional Ocupacional”.
- La Directriz 4- Fomentar el desarrollo del capital humano y la educación permanente, se limitaría, en cuanto a las políticas activas según el PNAE, a la formación de ocupados (lo cual es coherente con dicha directriz). Esta adscripción supone su incorporación a la línea de “Formación Profesional Ocupacional” de la clasificación de la OCDE. Quedarían fuera de su consideración como políticas activas la Formación Profesional Reglada con objetivos ocupacionales.
- La Directriz 8- Hacer rentable el trabajo mediante incentivos al empleo, se incorpora a la consideración de políticas activas sólo en el capítulo de Bonificaciones. Quedarían pues fuera de las políticas activas el gasto en gestión de prestaciones, la Renta Activa de Inserción ⁶ y los Beneficios fiscales que incentivan el empleo en las empresas. La adscripción en términos de la clasificación OCDE se dirigiría en su totalidad al epígrafe “Ayudas a la contratación”.

Quedan pues fuera de la consideración como políticas activas las partidas incluidas en las otras directrices, a saber:

- Directriz 2: Capitalización de prestaciones para autónomos; Préstamos para inversiones ligadas a la creación de empleo al sector empresarial, o Promoción del espíritu empresarial en el sistema educativo.
- Directriz 3: Prevención de riesgos laborales.
- Directriz 5: Bonificaciones para la permanencia de mayores en el sistema laboral, que ya se incluyen en la Directriz 8.

⁶ Se trata de un programa por el que se subsidia a trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, al tiempo que se aplican sobre ellos, de forma personalizada, medidas de políticas activas para incrementar sus oportunidades de retorno al mercado de trabajo. De hecho es una prestación de desempleo combinada con medidas activas especiales (ya incorporadas dentro del conjunto de políticas activas).

- Directriz 6: Medidas de conciliación de la vida familiar y laboral para las mujeres, y créditos a mujeres emprendedoras.
- Directriz 7: Reducción del abandono prematuro en los Programas de Garantía Social o actuaciones a favor de inmigrantes exteriores.
- Directriz 10: Subvención global para iniciativas locales⁷, Incentivos Regionales, y Apoyo a empresas de la Economía Social.

Estas actuaciones excluidas de las políticas activas, aparecen como justificadas de su exclusión, a la luz de que no pueden considerarse, en su integralidad, como tales.

Como quiera que tampoco son propiamente políticas pasivas, aquí se observa que la distinción de las políticas de empleo entre activas y pasivas adolece de defectos conceptuales, al aparecer cuanto menos tres categorías nuevas:

- La que significan los programas integrales, que mezclan fondos para distintos objetivos ligados a la búsqueda o mantenimiento del empleo, por bien que no se dirijan en su totalidad a desempleados (subvenciones globales, incentivos regionales y una parte significativa de las iniciativas comunitarias –Equal o FEDER, por ejemplo-).
- La que viene derivada de medidas de financiación destinadas a la creación más o menos estable de ocupación (créditos a Pymes, Cooperativas y SAL, y al autoempleo, o bonificaciones fiscales como incentivo a la creación de empleo), así como algunas actuaciones ligadas a la conciliación entre la vida
- Una última categoría, en la medida que vienen incluidas en los PNAE se refieren a programas de sensibilización (ocupación femenina, por ejemplo) o a las acciones que se desarrollan en el contexto de la formación reglada pre-ocupacional.

Junto a éstas estaría el propio control del sistema laboral, prestaciones y programas incluidos.

También es importante resaltar que cualquier clasificación es compleja de formular y de controlar, máxime cuando se cruzan tipologías de acciones con determinados colectivos. Esto se hace patente en el caso de los discapacitados, y en buena medida en el caso de los jóvenes, por cuanto se incluyen en programas de amplio espectro. Estos aspectos de medición y evaluación serán abordados más adelante.

⁷ Corresponde al Objetivo 1 del FSE, para el fomento de nuevas actividades que respondan a iniciativas de los Ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes, Diputaciones, Cabildos y “Consells” Insulares y CCAA Uniprovinciales. Para 2003-2004 se han aprobado 109 proyectos, con una inversión elegible de 113 millones de Euros y una ayuda FSE de 72,7 millones de Euros. Se prevé una participación de cerca de 25.000 desempleados.

En este sentido, volviendo a la clasificación estándar de la OCDE, existen dos de sus líneas que no son abordadas directamente por las medidas contenidas en el PNAE (ni en general lo pretenden), que son las acciones destinadas al sujeto: Jóvenes y Discapacitados. En efecto, el gasto destinado a estos colectivos (básicamente dentro de la Directriz 1) no queda directamente reconocible.

Estos datos, referentes a la consideración de las políticas activas en España, son coherentes con los que se deducen de las consignaciones referidas a las mismas en los Presupuestos Generales del Estado.

En efecto, según el Análisis Financiero de los Presupuestos del Estado (Ministerio de Economía), correspondientes a los años 2002 a 2004, incluyendo en este caso también los presupuestos provisionales de 2005, las políticas activas de empleo se encuadran en los epígrafes correspondientes a “Fomento del Empleo”.

Según estos documentos, se definen como “políticas activas de empleo”, las que tienen como finalidad lograr la adaptación de los trabajadores a las nuevas exigencias tecnológicas y formativas de nuestro sistema productivo, al objeto de conseguir una mejora constante de la productividad y con ello de la competitividad de nuestras empresas. Al mismo tiempo se ayuda a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante reformas estructurales que por un lado dejen determinados aspectos del mismo a la negociación colectiva y, por otro, favorezcan simultáneamente la contratación de los trabajadores, fundamentalmente con carácter estable, apoyando de manera significativa a los colectivos que tienen mayores dificultades de encontrar empleo⁸.

Según el documento, la Política de Fomento de Empleo se estructura para 2002, 2003 y 2004 a través de cuatro programas:

- Fomento y Gestión del Empleo;
- Formación Profesional Ocupacional;
- Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo;
- Desarrollo de la Economía Social del Fondo Social Europeo.

En lo que corresponde a 2005, la Política de Fomento de Empleo se estructura a través de dos programas: Fomento de la Inserción y Estabilidad Laboral; y Desarrollo de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Señalar que este programa de acuerdo

⁸ Análisis Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado. Ministerio de Economía. Las definiciones dadas en los documentos de 2002 a 2005 (prov.) son idénticas a la indicada.

con la nueva estructura de programas⁹, integrando los anteriores programas de Formación Profesional Ocupacional; Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo; y Fomento y Gestión de Empleo, correspondientes al Servicio Público de Empleo Estatal (antes INEM)¹⁰.

El programa de Fomento y Gestión de Empleo se destina a apoyar la contratación de trabajadores desempleados en obras y servicios de interés general y social mediante convenios de colaboración con Corporaciones Locales, a mejorar el acceso al trabajo en general, así como a financiar las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social de las empresas para contribuir con ello a incrementar el empleo estable.

Este programa de Fomento y Gestión de Empleo recoge medidas relacionadas con la estrategia europea para el empleo acordada en el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1997.

Las principales líneas de actuación en lo que a fomento del empleo se refiere son: el apoyo a la contratación de trabajadores desempleados en obras y servicios de interés general y social mediante convenios de colaboración con Corporaciones Locales; mejorar el acceso al trabajo en general; financiar las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social de las empresas para así fomentar el empleo estable.

Por otro lado la colaboración abierta entre el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM) y las Agencias de Colocación sin Fines de Lucro en la intermediación del mercado de trabajo, se intensifica con el traspaso de los servicios en materia de trabajo y gestión de empleo realizados a las Comunidades Autónomas, con el objetivo de favorecer la contratación de los trabajadores.

La Formación Profesional Ocupacional incluye tanto la destinada a los trabajadores desempleados como a la Formación Continua de los trabajadores ocupados.

La Formación Ocupacional se realiza básicamente a través Centros Colaboradores y otras Instituciones para cursos de formación profesional ocupacional.

La gestión de la Formación Continua se realiza a través de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, participada mayoritariamente por la Administración General del Estado a través del INEM. El citado Organismo gestiona la formación profesional dirigida a los trabajadores desempleados, siempre que hubieran entrado en

⁹ Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 3 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2005

¹⁰ Análisis Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2005. Ministerio de Economía.

el mercado laboral, en colaboración con las Comunidades Autónomas que tienen transferida la gestión ¹¹.

El programa de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo conjuga al mismo tiempo medidas de carácter formativo con las de fomento de empleo, tanto para jóvenes, en determinado tipo de ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico-histórico, cultural y natural, como para desempleados mayores de 25 años para el desarrollo de acciones encuadrables en los nuevos núcleos generadores de empleo que sean promovidos por Entidades Públicas o Privadas sin ánimo de lucro.

Las líneas de actuación que, dentro de este programa, tienen una mayor importancia económica son las ayudas salariales a los alumnos-trabajadores en las fases de alternancia, las becas y ayudas económicas a alumnos y las subvenciones a entidades promotoras.

La Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría General de Empleo, desarrolla políticas de Fomento del Empleo a través del programa Desarrollo de la Economía Social y del Fondo Social Europeo, que se concretan en ayudas, tanto de carácter económico como técnico, para fomentar la creación y consolidación de Cooperativas y de Sociedades Laborales, como fórmulas de creación de empleo.

El resumen de partidas incorporadas a los presupuestos generales del Estado, en lo que se refiere a políticas activas de empleo (fomento del empleo), se recogen en la Tabla 10 siguiente.

Puede comprobarse que los datos vienen a resultar coherentes con los reflejados en los PNAE anteriormente reflejados, teniendo en cuenta que aquéllos incorporan los programas financiados por las Comunidades Autónomas, que obviamente no se reflejan en las partidas específicas de gasto de los presupuestos del Estado.

Esta agregación (de la que no puede esperarse más detalle en el contexto del análisis global de los Presupuestos del Estado), sugiere una estructuración del gasto en políticas activas financiadas con los presupuestos del Estado en cuatro grandes capítulos:

- Gestión y Fomento del Empleo, incluyendo el desarrollo de la Economía Social
- Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social

¹¹ Tras el sucesivo traspaso de competencias, en la actualidad (2005) las CCAA participan en la gestión de los programas de formación continua, en colaboración con el SPE Estatal (antes INEM).

- Formación Ocupacional para desempleados, incluyendo el programa de EETT, CCOO y TTEE
- Formación Continua

De cuya agrupación se puede observar las grandes líneas de gasto en políticas activas desarrolladas con los presupuestos directos de la Administración Central.

Tabla 10. Partidas incluidas en los Presupuestos Generales del Estado contenidas en el Capítulo “Fomento del Empleo”

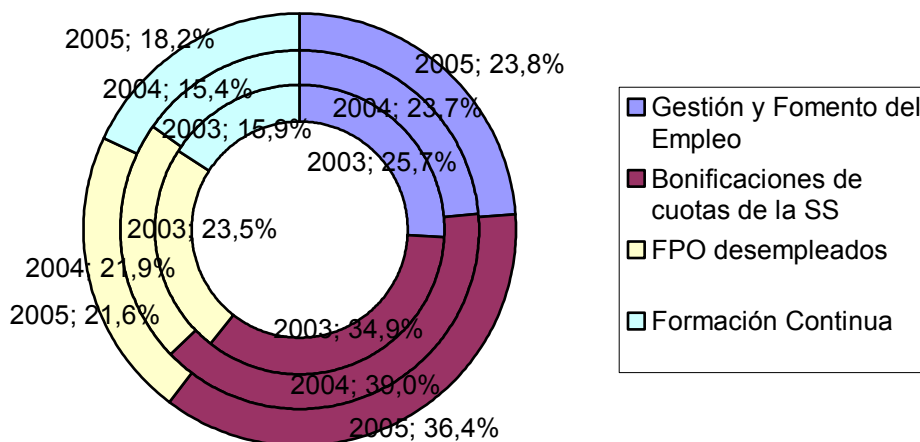
Partidas	2002	2003	2004	2005
Fomento y Gestión del Empleo	3.118,06	3.227,75	3.632,85	3.735,67
- Bonificaciones de cuotas de la Seg. Social	1.833,09	1.869,75	2.270,00	2.270,00
- Gestión y Fomento del Empleo	1.284,97	1.358,00	1.362,85	1.465,67
Formación Profesional Ocupacional	1.558,05	1.620,72	1.674,21	1.985,59
- Formación Continua		852,58	897,97	1.131,59
- Formación Profesional Ocupacional		768,14	776,24	854,00
Escuelas Taller, Casas de Oficios y T.de Empleo	488,01	489,77	501,37	492,61
Desarrollo de la Economía Social del FSE	18,91	18,97	19,15	19,32
Total Políticas Activas de Empleo	5.183,03	5.357,21	5.827,58	6.233,19
Aportaciones del FSE	633,22	821,13	768,74	794,77

Datos en millones de Euros

Fuente: Elaboración propia con los datos del “Análisis Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado”. Ministerio de Economía. 2002, 2003, 2004 y 2005 (provisional).

Como se observa en el Gráfico 1 siguiente, en el que se reflejan los presupuestos del Estado en políticas activas de Empleo por grandes líneas de actuaciones, la partida más importante, superior a un tercio del gasto total, la constituyen las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para determinados objetivos. Le seguirían la Gestión y Fomento del Empleo, y muy de cerca la Formación Ocupacional para desempleados. La Formación continua, por su parte se movería entre el 15% y el 18% del gasto total.

Gráfico 1. Estructura del Gasto en Políticas Activas. Pptos. del Estado 2003-2005



Fuente: Elaboración propia con los datos del “Análisis Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado”. Ministerio de Economía. 2003, 2004 y 2005 (provisional).

En la aplicación de gasto en políticas activas por parte de las Administraciones Públicas, los PNAE recogen, y así se ha reflejado en la Tabla 5, la financiación consignada por las Comunidades Autónomas, con importes del orden de los 600 millones de Euros anuales.

Sin duda, la aportación real realizada por las CCAA con cargo a sus propios presupuestos puede estar infravalorada, debido a la forma de computar los datos y a la falta de coordinación en el análisis presupuestario entre Administraciones. Además, y y siendo éste el objeto central del presente trabajo, debe tenerse muy en cuenta la aportación que hacen las Corporaciones Locales en materia de Políticas Activas de Empleo, no sólo en la gestión de programas finalistas, sino también en el empleo de recursos presupuestarios propios a estas políticas. En efecto, sólo basta citar los ejemplos de los planes de empleo concertados por las Corporaciones Locales, o los programas de Escuelas Talles y Casas de Oficios, en los que las Corporaciones Locales se responsabilizan de sufragar cuanto menos los materiales y otros gastos de gestión de los mismos. En este caso, las dificultades en recoger datos objetivos sobre la aportación de las Corporaciones Locales a las políticas activas de empleo, con cargo a sus propios presupuestos, se hacen poco menos que actualmente imposibles.

Sin embargo, tras los estudios realizados a instancias de la Subdirección General de Estudios sobre el Empleo (Secretaría General de Empleo, MTAS), en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a los cuales nos referiremos ampliamente en próximos capítulos de este trabajo, se dedujo que la participación de las Corporaciones con sus propios recursos a las políticas activas de

empleo podrían superar actualmente los 400 millones de Euros, que habría que sumar a los más de 300 millones de Euros que muy probablemente destinan las CCAA por encima de los recogidos en los PNAE.

Con esto se dibujaría un panorama en el que, de forma muy aproximada, y descontando las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social, potestativa únicamente del Estado y bajo su concepción de incentivo meramente económico, se aplicarían a Políticas Activas de Empleo en España unos 5.400 millones de Euros, de los cuales vendrían a corresponder, con sus propios presupuestos, unos 4.000 millones al Estado, unos 1.000 millones a las Comunidades Autónomas y unos 400 a las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos)¹².

Una parte importante del esfuerzo, y del gasto, de las Administraciones Autonómicas y Locales no queda normalmente recogido pues en las estadísticas oficiales. Bien es cierto, de cualquier modo, el esfuerzo que desde 2001 viene realizando la Administración Central en recoger estos importes en el momento de formular los PNAE, como quedó constancia en los de 2003 al incluir las estimaciones de gasto de las Corporaciones Locales. Sin embargo, las dificultades de comprobación, y, fundamentalmente de justificación de estos datos impiden que puedan incorporarse a cuentas de carácter oficial. Las Comunidades Autónomas sí que están contempladas en los PNAE, aunque queda una parte de su gasto en políticas activas que no es sistematizable y que, por lo tanto, no se incorpora.

No existe pues, a nivel del Estado, un marco presupuestario que permita recoger el gasto total de las Administraciones Públicas en materia de Políticas Activas de Empleo, y mucho menos se recogen las actuaciones que, desde el ámbito privado, aunque sin un peso relativo importante, se están realizando en programas de activación a los desempleados a través de Fundaciones, Asociaciones y otras entidades generalmente sin ánimo de lucro, en parte financiadas por el propio sector civil y el empresarial.

En este sentido, se aprecia una concatenación de recursos financieros (fondos) para asistir a los programas y acciones de políticas activas de empleo. En efecto, en general, los programas se financian con cargo a presupuestos muy diversos de las Administraciones Públicas, de manera que la Administración Central aporta, además de sus ingresos presupuestarios propios, los fondos que recibe para los programas, procedentes de distintas líneas de actuación de la Unión Europea. Las Comunidades

¹² Estos cálculos aproximados se deducen de los recogidos en los PNAE, sobretudo en el de 2003, en el que se incluyen datos de los que pueden deducirse, de forma muy aproximada los datos anteriores. La aportación estatal sería la que se recoge en los Presupuestos Generales del Estado (concepto Fomento del Empleo), toda vez deduciendo las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, no contempladas en los importes descritos.

Autónomas, por su parte, en general aplican a sus actuaciones en políticas de empleo fondos específicos o inespecíficos transferidos por la Administración Central del Estado o con cargo a sus ingresos propios, a la vez que pueden solicitar y recibir ayudas procedentes de la Unión Europea. Las Diputaciones, en su ámbito de competencia, perciben recursos (igualmente finalistas o no), por parte de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas, pero también pueden ser titulares de ayudas de la Unión Europea. Los Ayuntamientos, en fin, perciben –o pueden percibir- recursos procedentes de todas las administraciones superiores, y también de la Unión Europea. Para acabar con esta diáspora presupuestaria, las agrupaciones supramunicipales (mancomunidades de municipios, comarcas, asociaciones de desarrollo o rurales), se nutren de recursos procedentes de los Ayuntamientos participantes, y también de fondos de las Comunidades Autónomas, Diputaciones y, en algunos casos, también de la Administración Central y de la Unión Europea.

En todo este transvase de fondos, se llevan a cabo procesos de intermediación, en ocasiones concatenados, hasta la última instancia superior que debe rendir cuentas. Aparte de las implicaciones que ello tiene para la eficiencia en la gestión de los recursos, no está claro que, a determinados niveles y en función de los casos, las entidades públicas implicadas no dupliquen, en su conjunto, los cómputos presupuestarios. En definitiva, se trataría de diferenciar, contable y presupuestariamente, el origen de los recursos que cada administración aplica a políticas activas de empleo, a fin de poder confeccionar una especie de tabla “input-output”, o de “valor añadido” que permitiera evaluar el gasto final total neto aplicado a las distintas medidas, así como el origen primario de las fuentes de financiación de los mismos. De esta manera se podría filtrar más adecuadamente el gasto total que cada administración aplica con presupuestos propios o transferencias no finalistas. El sistema contable presupuestario de las Administraciones Públicas no está pensado para estos menesteres, por lo que los análisis deben efectuarse de manera específica, “ad-hoc”.

A todo ello cabe añadir la financiación directa y específica del sector privado (empresas, fundaciones, etc.) que en el campo de las políticas activas de empleo tienen un papel nada desdeñable y que añaden recursos financieros e instrumentos de gestión a dichas políticas.

1.4 LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y SU GESTIÓN EN EL MARCO DE LA LEY DE EMPLEO DE 2003

Para finalizar esta panorámica de las políticas activas de empleo, es importante señalar la inflexión que significa, en cuanto a la gestión y competencias de las políticas de empleo, el nuevo marco que se deriva de la reciente Ley de Empleo¹³.

Esta nueva Ley sustituye la vetusta de 1980. Con ella se culmina un proceso de cooperación y descentralización administrativa, fundamentalmente en las políticas activas de empleo. Como se indica en su preámbulo, se trata de armonizar el nuevo modelo con la actual distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas, en materia de política de empleo, centrandolo los objetivos en asegurar la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas de modo que se logre la máxima efectividad movilizandolo y optimizandolo todos los recursos disponibles.

El instrumento nuclear para conseguir tal finalidad es el Sistema Nacional de Empleo, considerado este como un conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo, que tiene como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo en los términos acordados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Lisboa.

Dicho Sistema está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (que sustituye al antiguo INEM¹⁴) y los Servicios Públicos de las comunidades autónomas.

Sus órganos son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

Sus instrumentos, el Plan nacional de acción para el empleo, el Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo y el Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo.

La participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en dicho sistema, así como en los Servicios Públicos de Empleo Estatal y de las comunidades autónomas, además de ser necesaria en un modelo constitucional como el

¹³ Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo.

¹⁴ El Instituto Nacional de Empleo pasa a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal, conservando el régimen jurídico, económico, presupuestario, patrimonial y de personal, así como la misma personalidad jurídica y naturaleza de organismo autónomo de la Administración General del Estado, con las peculiaridades previstas en esta Ley.

español y respetuosa con nuestros compromisos internacionales, aporta, finalmente, mayores garantías de cohesión y éxito al proyecto.

En lo que se refiere a las políticas activas de empleo, la nueva Ley trata de asegurar que los servicios públicos de empleo, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplican las políticas activas conforme a los principios de igualdad y no discriminación, y promueven la superación de los desequilibrios territoriales.

Los Servicios Públicos de Empleo son los responsables de asumir, en los términos establecidos en esta Ley, la ejecución de las políticas activas de empleo, sin perjuicio de que puedan establecerse instrumentos de colaboración con otras entidades que actuarán bajo su coordinación.

El Servicio Público de Empleo de las comunidades autónomas tiene entre otras funciones, la gestión de las políticas activas de empleo.

El texto legal define las políticas activas de empleo como “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”.

Los objetivos que la Ley señala para las acciones y programas de las políticas activas de empleo vienen a coincidir casi textualmente con las Directrices que se vienen desarrollando en los PNAE:

- a) Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.
- b) Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo.
- c) Facilitar la práctica profesional.
- d) Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- e) Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- f) Promover la creación de actividad que genere empleo.
- g) Facilitar la movilidad geográfica.
- h) Promover políticas destinadas a inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.

En cuanto a la financiación del Sistema, en lo que a políticas activas se refiere, se prevé en consonancia un doble régimen de funcionamiento coordinado:

- a) El Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, tiene las competencias en materia de fondos de empleo de ámbito nacional, que figurarán en su presupuesto debidamente identificados y desagregados. Dichos fondos, que no forman parte del coste efectivo de los traspasos de competencias de gestión a las comunidades autónomas, se distribuirán de conformidad con lo establecido en la normativa presupuestaria, cuando correspondan a programas cuya gestión ha sido transferida. En la distribución de los fondos a gestionar por las comunidades autónomas, se identificarán los programas cofinanciados por los fondos de la Unión Europea.
- b) Las Comunidades Autónomas, en el desarrollo de políticas activas cuya financiación no corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal, o en su caso las complementarias de las del Servicio Público Estatal, se financiarán con las correspondientes partidas que los presupuestos de la comunidad autónoma establezcan, así como con la participación en los fondos procedentes de la Unión Europea.

También se prevé la actuación por delegación de las Comunidades Autónomas en la gestión de determinadas acciones, o la disposición de fondos específicos para programas especiales de dichas Comunidades.

Por último, la Ley destaca la dimensión local de las políticas de empleo y prescribe que los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas establecerán los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo.

2 LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. ESFUERZO EN TÉRMINOS PRESUPUESTARIOS

2.1 LA DIMENSIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El desempleo, al ser en primera instancia un problema para los individuos que lo sufren, tiene la prioridad de esta primera dimensión: la individual. El proceso de inserción debe ser, y a sí se trata en buena parte de los casos, un proceso por tanto individualizado.

Además de esta primera dimensión, todos los analistas, incluidos los institucionales, sumen una segunda dimensión, derivada de la territorialidad.

En efecto, en cada territorio se dan unas circunstancias peculiares, tanto de sus estructuras sociales, como infraestructurales, económicas, políticas y culturales, de las que se derivan la necesaria especificidad en el diseño y aplicación de políticas activas.

Estas circunstancias específicas de cada territorio son además muy desiguales, incluso en áreas relativamente cercanas geográficamente.

No es de extrañar pues que los expertos estén prestando cada vez mayor atención a las políticas activas, y en general, de desarrollo económico social, en ámbitos territoriales más limitados, como es el caso de las ciudades. Asimismo, el ámbito local también ha sido señalado como el más adecuado para abordar muchos problemas, entre ellos el del desempleo.

Las autoridades locales son las que se encuentran más cerca, tanto de la dimensión individual (ciudadanos) del desempleo, como en su papel de gestoras de primer nivel de la dimensión territorial local. De ahí que los propios ciudadanos proyectan en primera instancia sobre la Administración Local los problemas derivados del desempleo, a los que las autoridades municipales, dentro de los servicios que pueden prestar, ni que sean paliativos, intentan dar respuesta.

Sin duda, en muchos casos, y a partir de una mínima dimensión territorial, son los municipios (o sus agrupaciones) los más capacitados para elaborar las estrategias específicas que responden a las peculiaridades de cada situación.

Los procesos de desarrollo económico y de generación de empleo son extraordinariamente complejos, pues son el resultado de muchas variables. Para poner en marcha estos procesos, el nivel local también puede presentar ventajas al facilitar el contacto, las interrelaciones informales y la cooperación de los diversos agentes, tanto públicos como privados.

Aun así, la función de los municipios, sus medios técnicos y la falta de recursos imponen limitaciones a la hora de que las autoridades locales puedan dar una respuesta al problema del desempleo. Además, ciertamente, es necesaria una perspectiva más global que exige una coordinación supramunicipal (que puede y de ser proporcionada, a sus distintos niveles, por las Diputaciones, Autonomías y el Estado Central).

La acepción de “local” en términos conceptuales en lo referente a mercados de trabajo es una cuestión compleja, puesto que las políticas activas de empleo deben responder a un conjunto diverso de interacciones a muchos ámbitos, incluidos los externos (políticos, tecnológicos, globalización, etc.).

El resultado final, no obstante, depende de la interacción entre estos factores y las características únicas de cada territorio local. A nivel político y estratégico, existe el riesgo de perder de vista los factores supralocales e iniciar un proceso de lucha competitiva con otras localidades (en la que, a la larga, nadie gana) así como de emprender acciones inútiles y poco eficaces que, en muchas ocasiones, son simple imitación de otras que han tenido, quizá, éxito en otras localidades en circunstancias y condiciones muy diferentes.

Las divisiones administrativas, aunque con frecuencia determinan la distribución de competencias para el diseño y la puesta en práctica de las políticas de mercado de trabajo, responden a argumentos competenciales y de gestión, y en general no tienen en cuenta las estructuras, interrelaciones y condiciones cambiantes de las diversas zonas, y por lo tanto no definen territorialmente mercados de trabajo (en la práctica, el empleo se genera en una zona y el desempleo puede originarse en otra: en una ciudad puede haber una alta tasa de parados a pesar de que ciudadanos de otros municipios ocupen en la misma puestos de trabajo). Por ello tampoco pueden tomarse como criterio definidor de un instrumento de medición, los municipios, simplemente porque la medición de un mercado de trabajo no puede pretenderse con algo que no lo representa.

La delimitación del mercado de trabajo local también puede verse afectada por los costes de la movilidad geográfica (políticas de infraestructuras, transportes públicos y disposiciones relativas al mercado de la vivienda) y por las que inciden en los costes de la búsqueda de empleo.

En la actualidad, los estudios sobre los mercados de trabajo locales definen un conjunto de magnitudes para su delimitación, basadas en la existencia de unos mínimos de población en el territorio, una escala mínima de población activa, o un análisis de los desplazamientos de personas entre áreas por motivos de trabajo, de los que se elaboran mapas de densidad que delimitan áreas locales cuyas fronteras son en el punto en donde se pierde una intensidad razonable y explicativa de la relación entre población y mercado de trabajo. De esta manera deben incorporarse áreas territoriales supramunicipales como las zonas metropolitanas o áreas rurales.

Todo lo anterior hace que la única intervención de las autoridades locales no pueda dar una respuesta eficiente al desempleo con buena parte de sus actuaciones. Sólo en una hipotética situación teórica los municipios podrían gestionar sus mercados de trabajo; en el caso de poder tratarse como espacios cerrados, impermeables: tantos puestos de trabajo existentes o por crear, como población activa residente dispuesta o capaz de ocuparlos.

Bajo esta perspectiva, se desprende que los municipios no son la escala adecuada para la planificación o la definición de estrategias en medidas de políticas activas (ni aspiran a ello, obviamente). No obstante, ello no es absoluto contradictorio, antes al contrario, resulta adecuado, que una parte importante de la gestión de los programas de políticas activas, definidas sobre mercados y ámbitos territoriales necesariamente superiores, se realice desde y en el ámbito municipal, dentro de un marco de cooperación supralocal.

2.2 EL MARCO COMPETENCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES EN ESPAÑA

Las Administraciones Públicas (AAPP) Locales, según la organización administrativa del Estado Español, están constituidas básicamente por las Diputaciones Provinciales¹⁵ y los Ayuntamientos, con funciones de gestión sobre los dos territorios correspondientes: la Provincia y el Municipio.

Las Diputaciones Provinciales, en el marco de lo que dispone la legislación básica del Estado, tal como queda plasmado en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen

¹⁵ En las Islas Canarias, los Cabildos Insulares, y en las Illes Balears, los Consejos Insulares. En el caso de Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Madrid y Murcia, al ser Comunidades Autónomas uniprovinciales, desaparece el concepto de Diputación Provincial al corresponderse el territorio con el de la administración autonómica. En las provincias del País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), y en Navarra, existen las Diputaciones Forales. Por último, en Ceuta y Melilla existe el régimen especial de Ciudad Autónoma.

Local¹⁶, tiene una función intermunicipal y de vínculo entre la Administración Local con las administraciones superiores (Autonómica y Estatal).

Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

- a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
- b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada, a las que se refieren sus fines propios.
- 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) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.
- f) Asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas.

Aparte de las competencias propias mínimas expresamente señaladas para las Diputaciones, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, podrán atribuirles otras competencias. Por otra parte, las Comunidades Autónomas podrán

¹⁶ Ley 7/1985 de 2 de abril de 1985.

delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos correspondientes. Finalmente, la Ley posibilita, tanto a las Cortes Generales como a los Parlamentos Autonómicos, a elaborar leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, para atribuir al Gobierno de la nación o a los respectivos consejos de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

De lo anterior se deduce claramente que las Diputaciones tienen tres grandes líneas de actuación:

- Gestionar determinados servicios, intereses e infraestructuras supramunicipales, de ámbito provincial,
- Realizar la coordinación intermunicipal en la provincia,
- Prestar soporte a los municipios, básicamente a los de menor dimensión, en la prestación de servicios a los que éstos no puedan, por razón básicamente de su tamaño, acceder.

También resulta en este caso de especial interés, la mención de legal de las funciones de las Diputaciones en “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”.

De acuerdo con lo anterior, de forma coordinada con las Administraciones superiores, las Diputaciones tienen un papel competencial en cuanto a la gestión de Políticas Activas de Empleo, entendidas éstas como una de las expresiones del desarrollo económico y social.

Por su parte, los Municipios, sin perjuicio de que, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, ejercerán, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) 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.
- e) Patrimonio histórico-artístico.

- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- m) Transporte público de viajeros.
- n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- o) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana.

De las competencias municipales descritas, previstas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, no se contemplan expresamente funciones que se relacionen con las Políticas Activas de Empleo.

No obstante, existe aún una figura intermedia, prevista en nuestro ordenamiento jurídico, que son las entidades supramunicipales: Áreas Metropolitanas, Comarcas y Mancomunidades.

El ordenamiento territorial del Estado prevé que pueda realizarse esta agrupación, básicamente de orden voluntario (aunque para las Comarcas puede ser obligatorio), dentro de los cánones establecidos por los Parlamentos Autonómicos, con competencias para la organización territorial de su Comunidad.

El modelo de las Mancomunidades es el más extendido, con cerca de un millar (1.003) de esas agrupaciones operando en el territorio nacional¹⁷. Por su parte, el modelo comarcal opera en la práctica, salvo algunas singularidades (el caso de Cantabria o el Bierzo, en León), tan sólo en Cataluña, el País Vasco y en Aragón, con limitaciones evidentes. En Andalucía existe un incipiente proyecto de regular esta figura supramunicipal. Por último en Extremadura el proceso de comarcalización se asume “de facto”, sin un marco legislativo específico.

Las Mancomunidades son agrupaciones voluntarias de municipios para la prestación en común de servicios de competencia municipal, por lo que, en general, al no estar contempladas explícitamente dentro de las competencias municipales, como se ha visto, su actuación en políticas activas de empleo, tampoco tienen las Mancomunidades competencias en este ámbito¹⁸.

En el caso de las Comarcas, aunque todavía en un proceso de difusión muy incipiente o inexistente, a tenor de las Leyes de creación en distintas Autonomías, sólo tendrían funciones expresamente contempladas en materia de políticas activas de empleo en el caso del borrador del Anteproyecto de Ley de Entidades de Cooperación de Andalucía, aún lejano, por la que decidida y expresamente se señalan para las comarcas las siguientes funciones:

¹⁷ Aunque muy probablemente, un tercio de las mismas estaría inoperante. Al principio de la Transición había en España tan sólo 165 Mancomunidades.

¹⁸ Es un hecho, sin embargo, que muchas Mancomunidades gestionan actividades y recursos relativos al desarrollo económico y del empleo, bien es cierto que por delegación o convenio con Diputaciones o Comunidades Autónomas. Las Asociaciones de Desarrollo Rural y los grupos PRODER, auspiciados por la Unión Europea, ejercen claramente funciones en este ámbito.

- a) Elaboración y presentación de proyectos de desarrollo correspondientes al conjunto del área o a algunos de los municipios integrantes a los distintos programas de financiación comunitaria, nacional y autonómica.
- b) Acciones comunes para el fomento del empleo entre los colectivos y los ámbitos más desfavorecidos de la comarca.

En Cataluña, por ejemplo, las Comarcas tienen un papel importante en los llamados “Pactos Territoriales por el Empleo”, aunque éstos tengan instrumentos de gestión, sin embargo, muy limitados.

Sea como fuera, y entendiendo a estas figuras supramunicipales como extensiones de cooperación de sus municipios integrantes, de lo contemplado se deduce que en el ámbito de las Corporaciones Locales, en general sólo las Diputaciones vienen a ostentar cierta capacidad de gestión propia -y buena parte por delegación- en la planificación, gestión y ejecución de Políticas Activas de Empleo.

No obstante lo anterior, y máxime a partir de la reciente entrada en vigor de la nueva Ley de Empleo de 2003, como ya se ha expuesto en el capítulo anterior, se está consolidando un proceso de cooperación interadministrativa que ha tenido en el pasado reciente como protagonista la creación de unidades de apoyo al empleo y de gestión de programas de políticas activas, con la participación de los municipios –o sus agrupaciones- auspiciadas por el antiguo INEM, las Comunidades Autónomas y en parte las Diputaciones Provinciales, que han funcionado resueltamente, por ejemplo, en Andalucía y Extremadura.

Siguiendo los cánones de la Estrategia Europea de Empleo, esta nueva Ley da confiere a la política de empleo una dimensión local, al establecer que las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De esta manera, de conformidad con las leyes competenciales, los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas establecerán los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo.

En este mismo contexto, recientemente el Ministerio de Administraciones Públicas, está preparando un “Libro Blanco para la Reforma del Régimen Local”, que constituirá el ámbito adecuado para la reflexión y la propuesta de un nuevo escenario del poder local. El MAP ya ha creado la Comisión encargada de redactarlo, que debe presentar un primer borrador con propuestas antes de marzo de 2005.

La constitución de esta comisión, se regula en una orden ministerial donde se asegura que la "extraordinaria evolución" de los entes locales ha puesto en evidencia las "insuficiencias y disfuncionalidades" de la legislación vigente, tanto de la Ley de Haciendas Locales como de la Ley Electoral, ambas de 1985.

Habrà que esperar pues algùn tiempo para apreciar hasta qué punto se ven modificadas las funciones de las Corporaciones Locales, en lo que al àmbito de las políticas activas de empleo se refiere.

2.3 LA INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Aunque resulta evidente que en nuestro ordenamiento administrativo actual no existe una estructuración clara de las competencias de las Corporaciones Locales en materia de políticas activas de empleo, también es cierto que, desde los años 90, los Municipios, Diputaciones y Mancomunidades, en el marco de la valoración de sus prioridades y posibilidades, han trascendido sus propias capacidades y, aunque de manera irregular, han intervenido decididamente en ocupar su lugar en la planificación y gestión de acciones y programas de políticas activas.

El papel de estas administraciones como interlocutores para recibir fondos europeos ha intervenido favorablemente a esta toma de posición.

El principal antecedente de la participación del mundo local en las políticas activas vino ya, en la primera mitad de los años 90, de la mano de los Servicios Integrados para el Empleo (SIPE). Su objetivo era mejorar las posibilidades de ocupación de los parados, mediante actuaciones personalizadas de acompañamiento en la búsqueda de empleo. Con los SIPE se pretendía corresponsabilizar a la sociedad en la búsqueda de soluciones al desempleo, articulando la participación de entidades públicas y privadas próximas al entorno local o social de los desempleados. Las entidades que deseaban constituir un SIPE debían suscribir un convenio con el INEM donde se definían las materias objeto de su actuación, básicamente de dos tipos: análisis del mercado de trabajo y establecimiento de procesos orientados a incrementar la ocupabilidad de los demandantes de empleo.

Estos SIPE han ido evolucionando con el paso del tiempo, cambiando sus denominaciones, integrando cada vez más actuaciones delegadas desde el INEM a las Comunidades Autónomas, de éstas a las Diputaciones, y, en conjunto, convergiendo en

buena medida hacia la participación de los Ayuntamientos. La historia de este proceso de participación es un fiel reflejo de una etapa marcada por crisis y desempleo, que coincidía con la propia evolución de la estructura organizativa del Estado, y la intensidad de las relaciones con Europa (con la aportación de fondos incluida).

Sea como fuere, y en una configuración muy desigual a lo largo de la geografía española, en la práctica totalidad de los municipios con cierta dimensión y en el seno de las Diputaciones, es una realidad palpable su intervención en determinadas acciones de políticas activas.

Pueden señalarse a este respecto algunas líneas básicas de la intervención de las Corporaciones Locales en este ámbito:

- a) Formación Ocupacional, básicamente con el transvase de acciones formativas del Plan FIP, primero desde el INEM, y posteriormente desde las Comunidades Autónomas que a su vez recibieron las transferencias del Instituto.
- b) Desarrollo económico y social, integrando una serie de acciones de promoción económica y empresarial, autoocupación, estudios o formación empresarial. En algunos casos también se crearon los llamados “Viveros de Empresas”, municipales (Barcelona Activa de manera destacada).
- c) Unidades de información, asesoramiento e itinerarios para desempleados, con algunas funciones de intermediación laboral.
- d) Programas y actuaciones sectoriales: turismo, mujer, juventud, yacimientos de empleo, etc. También en esta línea estarían los programas europeos que integran acciones diversas, o las Iniciativas Locales de Empleo.
- e) Programas propiamente establecidos de colaboración del INEM con las Corporaciones Locales, básicamente en dos líneas: programas de empleo para las Corporaciones Locales y el programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios.

No se ha establecido a nivel español, un inventario integrado de estas actuaciones llevadas a cabo por las Corporaciones Locales, debido básicamente a la diversidad de fuentes e intermediaciones que ha existido desde siempre en los recursos aplicados a estos cometidos¹⁹. No obstante, aunque dispersa, esta información existe, y debe existir en la práctica totalidad de los casos con buena fiabilidad.

Sea como fuere, ciertamente el papel de las Corporaciones Locales, no por meritorio deja de ser relativamente menor que el que se deriva de la actuación de las

¹⁹ En este sentido es de destacar la iniciativa de la Diputación de Barcelona dentro de su observatorio provincial de ocupación, en cuanto que está en proceso de creación de una bases de datos permanente sobre las actuaciones de los municipios en materia de empleo.

administraciones Estatal y Autonómica. En efecto, en un capítulo anterior se aproximaba la desagregación de esfuerzo presupuestario de las Administraciones Públicas españolas en políticas activas de empleo en una relación muy estimativa de 100-25-10 (Estado, Autonomías y Corporaciones Locales), pero esto no puede confundirse de ningún modo en una misma proporción del papel de las Corporaciones Locales en la gestión de dichas medidas.

En efecto, aunque parezca una obviedad, cualquier medida de política activa, como lo son sus destinatarios, se aplica finalmente sobre el ámbito básico que constituye el municipio. Dicho de otra manera, los beneficiarios de las acciones, los recursos que se movilizan en políticas activas de empleo tienen su repercusión en primera instancia sobre el territorio del municipio. Así, se plantean tres niveles de actuación sobre el territorio municipal:

- a) Un primer nivel estaría constituido por las actuaciones, propia o ajenas, en las que el municipio aporta recursos presupuestarios propios.
- b) Un segundo nivel, complementario o concomitante con el anterior, vendría dado por las acciones y programas que el municipio (ayuntamiento) gestiona de manera principal, con aportación o no de sus propios presupuestos.
- c) El tercer nivel sería el de las acciones que se llevan a cabo en el territorio municipal sin una intervención directa o gestionadora por parte del Gobierno Municipal, esto es, las que desarrollan en su seno las administraciones superiores (Estado, Autonomía y Diputación), y también el propio sistema civil.

Como se verá más adelante, de los estudios realizados por los mismos autores del presente trabajo, se desprende que, de manera muy aproximada, las Corporaciones Locales podrían haber llegado a gestionar unos 1.300 millones de Euros en 2003, a los que se añaden otros 200-250 por parte de las Corporaciones Provinciales. De ello se deduciría, siempre con las reservas derivadas de los procedimientos de inferencia, que las Corporaciones Locales vendrían a tener la gestión de prácticamente el 30% de los recursos totales aplicados en España para Políticas Activas de Empleo, aportando con sus propios presupuestos, en su conjunto, casi otro 30% del total gestionado.

Dicho de otro modo, las Corporaciones Locales cumplen, de modo voluntario en el tema de las políticas activas de empleo, sobradamente la tasa de corresponsabilidad y subsidiariedad que la opinión generalizada les otorga (que se establece en el objetivo del 25% del presupuesto total de las AAPP).

Tratándose de un empeño no competencial, resulta aparte de encomiable, extraordinario.

No obstante, aunque pueda sorprender, no es tan extraño que los municipios españoles, en su misión de velar en primera instancia por la atención a la ciudadanía, apliquen buena parte de sus presupuestos a temas que no son de su plena competencia o responsabilidad. En efecto, un estudio que está deviniendo ya en continuo, es el realizado por el Instituto de Economía de Barcelona para la Diputación homónima, por lo que se conoce, el más exhaustivo realizado en España²⁰. Según el mismo, referido a los municipios de Cataluña (excepto la ciudad de Barcelona) con la liquidación de sus presupuestos de 2000, el 32% del gasto municipal se destina a cubrir necesidades de la ciudadanía sin que tenga la condición de obligatoriedad. Esto significa en términos relativos, unos 216 Euros por habitante y año dedicado en los presupuestos municipales a dichos servicios no obligatorios.

Otros datos de este interesante estudio son los siguientes:

- Los municipios de menos de 5.000 habitantes son los que destinan mayor proporción de recursos a servicios no obligatorios (43%) mientras que los mayores de 50.000 habitantes serían los que menos recursos destinan relativamente a servicios no obligatorios (32%).
- El mayor peso específico de los servicios no obligatorios es distinto según el tamaño de los municipios. Así, en los de menos de 5.000 habitantes, el 42,8 se destina a Cultura, el 17,8 a Sanidad y el 9,3% a Seguridad y Protección Civil. En los situados entre 5.000 y 20.000 habitantes, el mayor peso de gasto en servicios no obligatorios se lo lleva también Cultura (un 26,6%), seguido del 17,1% en Seguridad y Protección Civil y Sanidad con un 13,7%. En lo que se refiere a municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes, la distribución principal corresponde a Cultura, con un 19,3%, Seguridad y Protección Civil (19,3%) y Educación, con un 14,4%. Por último, en los municipios mayores de 50.000 habitantes, el gasto no obligatorio principal se destina a Seguridad y Protección Civil (20,6%), Cultura (17,8%) y Educación (14,3%).

En lo referente a promoción del empleo, el Estudio llega al detalle de evaluar el gasto dentro de la función “Promoción Social”, que significa el 8,6% del gasto no obligatorio, y el 2,8% de la liquidación presupuestaria de gastos. En su mayor parte, este gasto se destina a la partida “Promoción del Empleo” (82%).

Traducido en términos monetarios, según este estudio (referido a Cataluña), el 2,27% del gasto total de los ayuntamientos, equivalente al 7,04% del gasto total no obligatorio,

²⁰ El Gasto no Obligatorio de los Ayuntamientos de Cataluña. Ejercicio 2000. Instituto de Economía de Barcelona. Papeles de Política Territorial, Diputación de Barcelona. Mayo de 2003. Publicado en primera instancia en octubre de 2002.

se destinaría a programas de promoción del empleo, resultando de 15,22 Euros al año (2000) por habitante. Si se considera por tamaño de los municipios, el reparto es muy irregular, aunque claramente creciente a medida que aumenta el tamaño del municipio:

Tabla 11- El gasto en Promoción de Empleo en los municipios Catalanes 2000

Conceptos	<5M	5-20M	20-50M	>50M	Media
Gasto Total Euros/habitante	806,93	786,92	718,07	636,65	671,16
Gasto no Obligatorio Euros/habitante	349,14	263,87	227,45	202,69	216,25
Promoción de Empleo Euros/habit.	1,77	8,26	17,46	15,99	15,22
% Gasto no Obligatorio/Gasto Total	43,3%	33,5%	31,7%	31,8%	32,2%
% Pr. Empleo/Gasto no Obligatorio	0,51%	3,13%	7,68%	7,89%	7,04%
% Promoción Empleo/Gasto Total	0,22%	1,05%	2,43%	2,51%	2,27%

Datos referidos a la liquidación del presupuesto de gastos del año 2000

Fuente: Elaboración propia a partir de "El Gasto no Obligatorio de los Ayuntamientos de Cataluña. Ejercicio 2000". Instituto de Economía de Barcelona. Papeles de Política Territorial, Diputación de Barcelona. Mayo de 2003.

Aun con las limitaciones propias de cualquier extrapolación a la situación conjunta de los municipios españoles, y entendiendo la realidad estructural de Cataluña para dicha extrapolación, los datos reflejados pueden llegar a representar una situación no muy alejada de la realidad municipal española en su conjunto. Sea como fuere, el dato es relevante en su papel de poner de manifiesto la importancia que tiene la política de promoción del empleo en el contexto municipal.

De esta manera, la realidad española confiere a las Corporaciones Locales (incluyendo obviamente las Diputaciones) un papel destacado en la gestión de políticas activas de empleo y, en general, en el desarrollo económico-social del territorio.

La problemática de coordinación y fundamentalmente el marco competencial de los municipios dentro de la organización del Sistema de Empleo es un tema aún por resolver, y debe entroncarse en la reorganización general de competencias y la deficiencia de la financiación local.

2.4 EL GASTO PROPIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN ACTUACIONES DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La Subdirección General de Estudios sobre el Empleo (Secretaría General de Empleo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) tiene el compromiso de presentar ante las autoridades económicas, una serie de datos estructurales en relación al gasto en Políticas

Activas de Empleo. En la parte de estas políticas que corresponde a las Administraciones públicas locales, que incluye los Municipios y las Diputaciones, ha suscrito un Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para formalizar la colaboración de este organismo en la realización del trabajo. Esta colaboración permite llevar a cabo el Estudio del Gasto en Políticas Activas de Empleo por parte de la Administración local, y se ha realizado por el momento durante tres años consecutivos, aportando en su conjunto los datos del gasto correspondientes a los ejercicios de 1999 a 2003.

La aproximación al gasto en Políticas Activas de Empleo por parte de las Corporaciones Locales españolas se obtiene de la información aportada por las propias entidades locales y provinciales, a través de encuestas directas dirigidas a las mismas.

Su realización se basa en dos premisas conceptuales fundamentales:

- a) Definir el “gasto propio” como la aplicación a PAE de recursos presupuestarios obtenidos directamente de los ingresos propios de las corporaciones, excluyendo las transferencias de fondos recibidas para las acciones, de existir,
- b) Utilizar para la definición y clasificación de las PAE, la catalogación conceptual aplicada en el tratamiento estadístico de la OCDE (asumida por los países de dicho ámbito).

La clasificación conceptual de acciones incluíbles en las Políticas Activas de Empleo sigue la establecida para los informes de la OCDE, como premisa en el planteamiento del Estudio, por cuanto éste debe ceñirse estrictamente a dicha estructura. De ahí que en los cuestionarios remitidos a las corporaciones locales se incluyera dicha clasificación, la cual se presenta a continuación:

- Línea número 1: Administración y servicios públicos de empleo (gastos de gestión)

Se incluyen aquellos gastos directos de personal apartados por las Administraciones Locales, tanto para políticas de empleo como para formación profesional.

- Línea número 2: Formación Profesional Ocupacional

Incluye los gastos de formación tanto para desempleados como para ocupados.

- Línea número 3: Medidas a favor de los jóvenes

Incluye los gastos en Escuelas Taller y Casas de Oficios, y asimismo subvenciones a la contratación. En el caso de administraciones locales, la totalidad de los gastos incluidos en esta línea corresponden a programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

- Línea número 4: Medidas de ayuda a la contratación

Incluye los gastos de subvención a la contratación, ayudas al autoempleo, subvenciones al empleo en sector público (convenio INEM/CC.LL) y Talleres de Empleo.

- Línea número 5: Medidas a favor de los discapacitados

Incluye los gastos de formación y fomento al empleo para tal colectivo.

- Línea número 6: Otras

Incluye el resto de programas, y mayoritariamente aquellos programas específicos de cofinanciación con alguna iniciativa o programa europeo, de muy diferentes contenidos.

La ficha técnica resumida de las sucesivas ediciones del Estudio, es la siguiente:

Tabla 12- Resumen de la muestra

Estratos de Municipios por población	99-00		01-02		02-03	
	Nº	Habitantes	Nº	Habitantes	Nº	Habitantes
1.001-5.000	2	7.894	16	34.803	49	103.943
5.001-10.000	2	14.365	6	41.309	3	20.024
10.001-20.000	2	27.785	9	132.677	20	297.061
20.001-50.000	15	559.163	11	358.184	36	1.071.648
>50.000 (1)	73	14.867.202	82	15.980.616	72	16.082.963
Totales	94	15.476.409	124	16.547.589	180	17.575.639
Corporaciones Provinciales	26	19.062.384	26	19.745.209	31	21.840.411

Nivel de representatividad de la muestra

Ámbitos	99-00	01-02	02-03
Municipios >50.000 habitantes	71,8%	74,1%	71,8%
Municipios 20.000-50.000 habitantes.	10,0%	6,1%	18,3%
Municipios <20.000 habitantes	0,3%	1,5%	3,3%
Corporaciones Provinciales	37,8%	40,3%	42,7%

Datos en porcentajes de población cubierta con las respuestas recibidas, en las correspondientes ediciones del estudio

Los datos recogidos, significan disponer de información sobre más de la mitad de la población española residente en municipios mayores de 1.000 habitantes, bastante homogéneas en el transcurso de las sucesivas ediciones.

Los datos de las Diputaciones y las otras Administraciones equivalentes vienen a completar los correspondientes a los municipios de menor tamaño, por cuanto el ámbito funcional de éstas va dirigido básicamente a los municipios menores de 20.000 habitantes.

En las Tabla siguiente se exponen los datos obtenidos de las respuestas obtenidas:

Tabla 13- Gasto propio de las Corporaciones Locales en Políticas Activas de Empleo. Respuestas obtenidas

Años	Municipios >50.000 hab.	Municipios <50.000 hab.	Diputaciones y otras AAPP	TOTALES
1999	61.681.160	2.921.656	20.598.966	85.201.782
2000	83.909.831	3.749.494	19.403.578	107.062.903
2001	74.393.281	2.800.244	15.745.115	92.938.640
2002	114.543.529	15.719.858	31.050.787	161.314.173
2003	118.076.503	16.953.587	35.526.686	170.556.775

Datos en Euros

Con muestras similares, se aprecia ya a primera vista, una inflexión en 2001, y un despegue importante a partir de dicho año.

En relación a la población total acogida en cada estrato, pueden obtenerse los coeficientes de gasto por habitante, esto es, el importe en Euros/habitante que cada año aplican, de gasto con cargo a los presupuestos propios, las Corporaciones Locales.

Tabla 14- Coeficientes de gasto propio por habitante. Datos de respuestas

Gasto/Habitante	1999	2000	2001	2002	2003
Coeficiente Municipios >50.000 habitantes	4,15	5,64	4,84	7,30	7,34
Coeficiente Municipios <50.000 habitantes	4,80	6,15	4,94	10,56	11,36
Coeficiente Corporaciones Provinciales	1,08	1,02	0,80	1,42	1,63

Datos en Euros por habitante y año

Lógicamente, la ratio de las Diputaciones resulta mucho menor que el de los municipios, habida cuenta del mayor ámbito de población que engloban, así como de su papel subsidiario.

Puede también apreciarse que, en sintonía con el estudio de la Diputación de Barcelona, son los municipios de tamaño medio los que más aplicarían de gasto propio por habitante a actuaciones de políticas activas de empleo.

A partir de las respuestas obtenidas, se realiza un proceso de inferencia multietápico y ponderado, en base a la representatividad de las respuestas obtenidas respecto el ámbito de población total de cada provincia.

En aplicación de este método de inferencia por representatividad considerado en función de la población, resultan los agregados que se exponen para cada segmento de análisis en la tabla siguiente:

Tabla 15- Gasto propio de las Corporaciones Locales en Políticas Activas de Empleo. Datos inferidos

Años	Municipios >50.000 hab.	Municipios <50.000 hab.	Diputaciones y otras AAPP	TOTALES
1999	86.092.124	99.633.970	32.276.102	218.002.196
2000	117.170.887	121.456.004	30.403.074	269.029.965
2001	103.880.115	102.598.470	21.484.524	227.963.109
2002	163.553.965	184.546.244	42.986.979	391.087.188
2003	165.540.615	212.603.572	49.183.453	427.327.640

Datos en Euros

Tabla 16- Coeficientes de gasto propio por habitante. Datos inferidos

Gasto por habitante	1999	2000	2001	2002	2003
Coeficiente Municipios >50.000 habitantes	4,16	5,66	4,81	7,30	7,39
Coeficiente Municipios <50.000 habitantes	4,91	5,99	5,27	9,83	11,32
Coeficiente Corporaciones Provinciales	1,08	1,02	0,71	1,39	1,59

Datos en Euros por habitante y año. Gasto propio en políticas activas

Si comparamos estos datos con el presupuesto total de gastos de las mismas Corporaciones analizadas, el resulta que el gasto propio de los Ayuntamientos en políticas activas de empleo oscilaría entre el 0,7% y el 1% del total de gastos, en función de los años.

Por su parte, las Diputaciones Provinciales vendrían a gastar en términos de gasto con cargo a sus propios presupuestos, entre el 0,2% y el 0,3% de su presupuesto total en estas políticas activas.

Cabe recordar que en el contexto municipal, la dedicación a políticas activas no figura entre las competencias exigibles, aunque sí figuran por extensión, entre las competencias de las Diputaciones.

El primer dato remarcable de la serie histórica de respuestas obtenidas es la inflexión sufrida en el gasto en el año 2201 y, de ello, el importante salto que se da en el gasto propio a partir de dicho año, recuperando posiciones previas, en todas las corporaciones y manifiestamente en los municipios menores de 50.000 habitantes.

Utilizando, como recoge la tabla anterior, datos de las propias respuestas, se puede apreciar ya, con los datos reales, una importante evolución en el gasto propio aplicado a políticas activas. A buen seguro en estos resultados tiene mucho que ver la veteranía de buena parte de las entidades contactadas en contestar la encuesta, mejoras en la obtención de datos y, probablemente, un mayor énfasis en remarcar, por parte de las corporaciones, su aportación a las políticas de PAE.

Sea como fuere, los datos de respuestas sugieren que para 2004 pueden duplicarse las aportaciones relativas de los municipios a políticas de PAE respecto cinco años atrás, para situarse en promedio cerca de los 10 euros por habitante.

Estos datos de respuestas se proyectan inevitablemente sobre las inferencias realizadas sobre el total de gasto propio en PAE en los respectivos años, de las que se deduce que en sólo 4 años, las aportaciones a PAE prácticamente se han duplicado por parte de las corporaciones locales en su conjunto, a razón de 50 millones de euros anuales promedio.

El bache sufrido en 2001 está claramente recuperado en la actualidad, y muy probablemente esta recuperación se deba a la aprobación de nuevas medidas de financiación de programas a partir de 2002, coincidiendo con los cambios estructurales de la Unión Europea. En 2003 la incidencia de las elecciones municipales y las generales de 2004 pueden explicar también en buena medida los incrementos llevados a cabo en dicho año 2003.

La aportación de los municipios menores de 50.000 habitantes continúa su tendencia ascendente distanciándose de las de los municipios mayores. Es cierto que buena parte de esta incidencia se deba a las propias características de los programas a los que

acceden, y a la importancia de los efectos multiplicadores que los mismos tienen, con lo que el rendimiento del gasto propio suele ser, en su conjunto, mucho mayor en municipios de pequeña dimensión. También la aportación de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares se recupera y llega a cotas cercanas a 1,6 euros por habitante en 2003.

Tabla 17- Estructura del gasto propio sobre el total de corporaciones. 2002-2003

Entidades	2002	2003	Media
Municipios >50.000 hab.	41,8%	38,7%	40,2%
Municipios 20'-50' hab.	16,5%	15,6%	16,0%
Municipios <20.000 hab.	30,7%	34,1%	32,5%
Corporac. Provinciales	11,0%	11,5%	11,3%
Totales	100,0%	100,0%	100,0%

Datos en porcentajes de gasto propio total en políticas activas por cada de agrupación

Resulta interesante recoger también los datos respecto del gasto total gestionado por las Corporaciones Locales y su relación con el gasto propio aplicado. Se dispone a este respecto de las series de 2001 a 2003:

Tabla 18- Porcentajes de gasto propio sobre gasto total gestionado en políticas activas de empleo

Tamaño de los municipios	2001	2002	2003
>50.000 habitantes	32,5%	39,5%	36,8%
20.000-50.000 habitantes	22,7%	29,5%	28,9%
<20.000 habitantes	16,3%	24,5%	22,6%
Total Municipios	23,4%	31,0%	28,5%
Corporaciones Provinciales	18,6%	19,5%	19,9%

Datos en porcentaje de gasto propio total destinado a políticas activas de empleo sobre el gasto total gestionado en dichas políticas

Son los municipios mayores, quienes también tienen una mayor capacidad presupuestaria, los que más gasto propio aplican proporcionalmente sobre el total gestionado, con tasas medias superiores al 35%. En el extremo inferior, las Diputaciones vendrían a participar con presupuestos propios sólo en casi el 20% del total que gestionan.

Si se computan los municipios en su conjunto, resulta que el gasto propio viene a representar casi un 30% del total.

Como quiera que una buena parte del gasto propio está también financiado por transferencias de otras fuentes, básicamente de Administraciones superiores y de la Unión Europea, se da un importante efecto multiplicador del gasto propio aplicado por las Corporaciones Locales.

El gasto gestionado correspondiente a políticas activas vendría a significar en términos absolutos, para los municipios, desde los 1.000 a unos 1.300 millones de Euros de 2001 a 2003, y de 115 a 250 millones de Euros en ese mismo intervalo, para las Diputaciones. En el conjunto del gasto total aplicado por la globalidad de las Administraciones Públicas en el territorio español, estas cifras se traducirían en que, de modo muy aproximado, en que entre un 25% y un 30% del gasto total en políticas activas del territorio español ²¹, estaría gestionado por las Corporaciones Locales, dentro de las cuales, más de un 80% por los municipios.

Siendo el presupuesto total de gastos de nuestros ayuntamientos, del orden de 30.000 millones de Euros, y de unos 15.000 para las Diputaciones, de manera muy estimativa, algo más del 4% del presupuesto municipal consolidado se aplicaría a políticas activas de empleo, siendo la misma medida, superior al 1,5% para las Diputaciones.

(En el estudio de la Diputación de Barcelona, que se expuso en un apartado anterior, la tasa fue ligeramente superior al 2%. Si se tiene en cuenta la realidad catalana, tanto en términos económicos como por la distribución de su población en el territorio, y las extraordinarias limitaciones que tiene para captar fondos de cohesión y comunitarios – habida cuenta de su alto nivel de renta per cápita-, el contraste de ambos resultados no parece desajustado de coherencia²²).

Con todas las limitaciones que se deducen de los procesos de obtención de los datos anteriores, de lo que no queda ninguna duda es que el papel de las Corporaciones Locales es decidido en cuanto a proporcionar en su ámbito territorial todo el soporte a su alcance para intervenir en las políticas activas de empleo. Y con un papel de primera magnitud.

²¹ Excluyendo las bonificaciones a las contratación.

²² Igualmente por esa consideración favorable de sus estructuras, los fondos traspasados en 2004 por la Secretaría General de Empleo de las políticas activas a las Comunidades Autónomas (2.130 millones de Euros), a Cataluña le han correspondido unos 289 millones de Euros, esto es, poco más del 13%, muy inferior a su proporción en términos de población.

3 LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y TIPOLOGÍA DE LOS PROGRAMAS DE POLÍTICAS ACTIVAS GESTIONADOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES

3.1 PROGRAMAS GENERALES DE POLÍTICAS ACTIVAS GESTIONADOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES

En general, y como ha venido señalándose, las Corporaciones Locales son destinatarias naturales de algunos programas de intervención en políticas activas de empleo.

Tres de los programas o medidas que, por naturaleza más expresión tienen en estos términos de cooperación interinstitucional son:

- El programa Escuelas-Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo²³: que combinan la formación profesional en el ámbito de una ocupación productiva de carácter municipal, con la percepción de un salario mínimo durante la etapa de formación.
- Unidades locales de empleo y desarrollo: las cuales, a partir de un convenio de colaboración con la Administración Central o Autonómica desarrollan un conjunto de acciones de inserción, apoyo al autoempleo y formación ocupacional, concitando varios tipos de ayudas y subvenciones, incluidas algunas de las Diputaciones. A este ámbito pertenecen los Agentes de Desarrollo Local y del Empleo, con diversas denominaciones en función de cada territorio. (esencialmente son la evolución de los Servicios Integrados de Empleo.
- Planes de ocupación SPE estatal-Corporaciones Locales: consisten en la realización de planes experienciales de inserción para mejorar la capacidad de ocupación de colectivos de trabajadores desempleados que sean contratados por las Corporaciones Locales en obras y servicios de interés general y social. El objeto de la subvención (del Instituto Nacional de Empleo) es la contratación de trabajadores desempleados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones Locales o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.

Además, para determinados programas y bajo la coordinación y tutela de las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales, fundamentalmente municipios,

²³ A pesar de una cierta atonía en los últimos años, significará poner en marcha en 2004 casi 2.200 proyectos, con casi 65.000 jóvenes desarrollando las acciones. El Gasto total financiado es del orden de unos 500 millones de Euros anuales.

pueden optar, según el territorio a la financiación de determinados programas europeos, de carácter sectorial y generalmente integrados.

Un resumen de las principales aportaciones de las Corporaciones Locales en materias de Fomento del Empleo, se expone en el cuadro siguiente:

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

Fuente: “La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España”. Jorge Aragón Medina y Fernando Rocha Sánchez. Fundación 1º de Mayo. Octubre de 2003.

En conjunto, a excepción de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, que obviamente no son propias de su función administrativa, las corporaciones locales gestionan recursos en todas las líneas definidas dentro de las políticas activas de empleo²⁴.

²⁴ Cabe también exceptuar la formación de ocupados, sin que debieran incluirse aquí las destinadas específicamente a personal funcionario.

También, en general, el papel de dichas corporaciones en cuanto a la financiación es fundamentalmente compartido con las administraciones de las que dependen las actuaciones. De manera que el gasto se comparte (aunque como se ha visto, con una participación significativa pero minoritaria por parte de los ayuntamientos). Se dan aquí dos aspectos reiterativos en las actuaciones de las Corporaciones Locales en su desempeño en la gestión de políticas activas:

- En primer lugar el papel fundamental de la financiación institucional externa, sin la cual la mayoría de programas y acciones no se realizarían en el ámbito local.
- En segundo lugar el efecto multiplicador pretendido en buena parte de los programas financiados, de manera que con una aportación sustantiva pero minoritaria por parte de las Corporaciones, se consigue un presupuesto conjunto nada despreciable.

Para comprender el papel de las Administraciones Locales en la gestión de políticas activas de empleo, así como la naturaleza y diversidad de los distintos programas a los que pueden acceder, es importante plasmar el inventario básico de los distintos programas a los que pueden acceder las Corporaciones Locales para llevar a cabo actuaciones de políticas activas de empleo, como se detalla a lo largo de las páginas siguientes²⁵:

A- Fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E²⁶

Objeto

Promover la generación de empleo en el entorno local mediante la concesión de ayudas y subvenciones con cargo a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Beneficiarios

Corporaciones locales y entidades dependientes o vinculadas a las mismas, así como las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su forma, cuyos proyectos o empresas se califiquen como I+E, o hayan sido calificadas como iniciativas locales de empleo.

Medidas

Consisten en ayudas destinadas a financiar:

- Estudios de mercado y campañas para la promoción local.
- La contratación de agentes de empleo y desarrollo local.
- Proyectos y empresas calificados como I+E.

²⁵ Información extraída de la página Web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

²⁶ Impulso y Empresas.

A.1- Ayudas destinadas a estudios de mercado y campañas para la promoción de empleo local

Beneficiarios

Las corporaciones locales o las entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.

Actuaciones objeto de subvención

La subvención está destinada a financiar parcialmente los costes de:

- Estudios o informes, realizados con medios ajenos, que tengan por objeto conocer las posibilidades de desarrollo e implantación de empresas en su zona.
- Campañas de carácter técnico, realizadas con medios ajenos, que puedan llevarse a cabo para atraer inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la entidad solicitante.

Cuantía de la subvención

La cuantía de la subvención, que se pagará de una sola vez, podrá ascender hasta el 70 por 100 del coste total de los estudios y campañas sumadas ambas, con un tope máximo de 12.020,24 euros.

Esta subvención no podrá, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas concedidas por otras Administraciones públicas o entes públicos o privados, ser de tal cuantía que supere el 80 por 100 del coste de la actividad subvencionada.

A.2- Ayudas a la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local

Beneficiarios

Corporaciones Locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.

Actuaciones objeto de subvención

La subvención está destinada a financiar los costes laborales derivados de la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local.

Cuantía de la subvención

La cuantía de la subvención podrá ascender hasta el 80 por 100 de los costes laborales totales del Agente de Empleo y Desarrollo Local, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social por todos los conceptos con un máximo de 27.045,54 euros al año por cada contratación subvencionada.

La subvención se concederá por un período de un año, prorrogándose la misma por períodos anuales con un máximo de cuatro años.

Esta subvención no podrá, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas concedidas por otras Administraciones públicas o entes públicos o privados, ser de tal cuantía que supere el 80 por 100 del coste de la actividad subvencionada.

Funciones de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local

Los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, seleccionados entre los desempleados que cumplan los requisitos establecidos al efecto, tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las actividades activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial. A tal efecto, realizarán las siguientes funciones:

- Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
- Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividades entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
- Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas generadoras de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
- Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas.
- Cualesquiera otras que contribuyan a garantizar la misión principal.

A.3- Ayudas destinadas a proyectos y empresas calificadas como I+E

Beneficiarios

Proyectos empresariales y empresas promocionados y apoyados por una corporación local o Comunidad Autónoma que tenga la consideración de I+E.

Actuaciones objeto de subvención

Las subvenciones están destinadas a financiar diferentes costes:

- Subvención financiera para la reducción de intereses de préstamos para inversiones destinadas a la creación y puesta en marcha de empresas calificadas como I+E.

- Subvención de apoyo a la función gerencial para ayudar al promotor o empresario en la toma de decisiones necesaria para el funcionamiento de la empresa. Esta subvención podrá revestir las siguientes modalidades:
- Ayuda por tutoría
- Ayuda por formación
- Ayuda para la realización de estudios e informes sobre la actividad
- Subvención por asistencia técnica para la contratación de expertos técnicos de alta cualificación.
- Subvención por contratación indefinida.
- Subvención para cooperativas y sociedades laborales.

Cuantía de las subvenciones

- Subvención financiera: reducción de hasta tres puntos de interés fijado por la entidad de crédito pública o privada que conceda el préstamo al solicitante, con el límite de 5.108,60 euros por puesto de trabajo que se cubra mediante una contratación indefinida.
- Subvención de apoyo a la función gerencial: 75 por 100 del coste de los servicios recibidos hasta una cantidad máxima total de 12.020,24 euros.
- Subvención por asistencia técnica: 50 por 100 de los costes laborales totales, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social por todos los conceptos correspondientes a un año, con un límite de 18.030,36 euros.
- Subvención por contratación indefinida: 4.808,10 euros por cada contrato indefinido con trabajadores desempleados que se celebre a jornada completa, o la parte proporcional que corresponda cuando el mismo se realice a tiempo parcial.
- Subvención para cooperativas o sociedades laborales: 4.808,10 euros por cada socio trabajador que, siendo desempleado, se integre en la misma con carácter indefinido.

Las subvenciones tendrán un incremento del 10 por 100 de la cuantía cuando su actividad productiva principal se inscriba dentro de los ámbitos establecidos reglamentariamente.

Estas subvenciones no podrán, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas concedidas por otras Administraciones públicas o entes públicos o privados, ser de tal cuantía que supere el 80 por 100 del coste de la actividad subvencionada.

Calificación como I+E

Podrán tener la calificación de I+E los proyectos empresariales promocionados y apoyados por una corporación local o Comunidad Autónoma con el fin de crear actividad económica y generar puestos de trabajo. Asimismo, podrán solicitar la calificación como I+E las empresas constituidas dentro de un plazo máximo de seis meses anteriores al momento en el que se formule la solicitud de calificación, siempre que no hayan iniciado su actividad.

Requisitos para la calificación

Para que una empresa o un proyecto empresarial sea calificado como I+E deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Que sea apoyado por una corporación local o Comunidad Autónoma.
- Que contemple la contratación de trabajadores o la incorporación de socios al proyecto de cooperativas o sociedades laborales.
- Que la plantilla prevista, al constituirse la empresa, no supere los 25 trabajadores.
- Que se trate de empresa de nueva creación.
- Que la producción de bienes y servicios esté relacionada con actividades económicas emergentes o que cubra necesidades no satisfechas en la estructura existente.
- Que reúna condiciones de viabilidad técnica, económica y financiera.
- Si se trata de una empresa, debe haber sido constituida dentro de un plazo máximo de seis meses anteriores al momento en el que se formula la solicitud de calificación, siempre que no haya iniciado su actividad.

B- Ayudas a los órganos de la Administración del Estado para la contratación de trabajadores desempleados

Posibilitan la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general.

B.1- Colaboración del Servicio Público de Empleo con Corporaciones Locales

Su objeto es la mejora de la capacidad de ocupación de los trabajadores desempleados a través de subvenciones de los costes laborales para la contratación de trabajadores desempleados para la ejecución de obras o servicios de interés general y social en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones Locales o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.

Beneficiarios de las subvenciones

Las Corporaciones Locales o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local que contraten trabajadores desempleados para la ejecución de obras o prestación de servicios calificados de interés general y social y que gocen de capacidad técnica y de gestión suficientes para la ejecución del correspondiente proyecto.

Destino de las subvenciones públicas y cuantía de las mismas

Las subvenciones se destinarán a la financiación de los costes salariales de los trabajadores que, reuniendo los requisitos fijados, sean contratados para la ejecución de las obras y servicios de interés general y social.

La subvención que financiará los Servicios Públicos de Empleo corresponderá a efectos salariales, a la cuantía equivalente a la base mínima del grupo de cotización al que corresponda la categoría profesional desempeñada por el trabajador y, a efectos de Seguridad Social, a las cuotas derivadas de dichos salarios, todo ello con independencia de la retribución que finalmente perciba el trabajador.

Dicha subvención se reducirá proporcionalmente en función de la jornada realizada, cuando los contratos se concierten a tiempo parcial.

Requisitos para la selección de obras y de trabajadores

Las obras y servicios a realizar, en base a la colaboración entre el Servicio Público de Empleo y las entidades solicitantes, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que se trate de obras y servicios de interés general y social y sean competencia de las Corporaciones Locales, incluidas aquellas obras y servicios que se realicen sobre bienes inmuebles que pongan las entidades solicitantes a disposición del Servicio Público de Empleo.
- Que sean ejecutados por las entidades solicitantes en régimen de administración directa o por las empresas a las que se adjudique su ejecución.
- Que en su ejecución o prestación se favorezca la formación y prácticas profesionales de los desempleados.
- Que el porcentaje mínimo de trabajadores desempleados a ocupar en la realización de la obra o servicio sea de 75 por 100.
- Que las obras y servicios se puedan ejecutar en su totalidad dentro del año natural del ejercicio presupuestario en que se produce la colaboración, salvo que concurren causas excepcionales, en cuyo caso podrán ser aprobadas las obras y servicios siempre que se puedan finalizar en los seis primeros meses del ejercicio presupuestario siguiente.
- Que la entidad solicitante de la subvención disponga de asignación presupuestaria suficiente para hacerse cargo de las partidas presupuestarias no subvencionadas por el Servicio Público de Empleo para la realización de la obra o servicio de que se trate.
- Que en caso de que las obras o servicios sean ejecutadas en una zona o localidad con ciclos de empleo estacional sean realizadas preferentemente en períodos de bajo nivel de contratación.

Obras y servicios de interés general y social

Se considerarán preferentes a efectos de la aprobación posterior del proyecto de obras y servicios de interés general y social presentados por las Corporaciones Locales, las siguientes actividades:

Servicios de utilidad colectiva, como:

- Mejora de vivienda, mediante su rehabilitación en la que esté delimitada la competencia del Ayuntamiento.
- Vigilancia.
- Revalorización de los espacios públicos urbanos, mediante la reparación de calles, acerados, alumbrado público, etcétera.
- Transportes colectivos.
- Comercios de proximidad, mediante la habilitación de infraestructuras para su utilización temporal por cooperativas, sociedades laborales, autónomos, etcétera,
- Similares.

Medio ambiente, como:

- Gestión de residuos, mediante recogida y tratamiento de los mismos.
- Gestión de aguas y tratamiento de las mismas.
- Zonas naturales, mediante la conservación de espacios forestales, mejora de parques y jardines, playas, ríos, dehesas y caminos rurales.
- Prevención de incendios, mediante vigilancia y recuperación de zonas afectadas por los mismos.
- Desarrollo de energías alternativas.
- Similares.

Desarrollo cultural, como:

- Ocio y cultura, mediante la construcción, reparación o mantenimiento de centros sociales para ancianos y jóvenes.
- Turismo, mediante la habilitación de espacios para promocionar el desarrollo del turismo rural.
- Desarrollo cultural local, mediante la creación de actividades culturales a través de dinamizadores sociales.
- Deportes, mediante la construcción, reparación o mantenimiento de instalaciones deportivas o la promoción de actividades de esta índole.
- Sector audiovisual, mediante la promoción de emisoras de radio locales, televisiones locales.
- Estudios, investigación, etcétera.
- Similares.

Servicios personalizados y asistencia social, como:

- Cuidado de los niños, mediante el impulso municipal de esta actividad y la creación de guarderías.

- Prestación de servicios a domicilio, mediante el impulso municipal de esta actividad con el propósito de ofrecer estos servicios a incapacitados y personas de avanzada edad.
- Ayudas a personas con dificultades para su inserción social.
- Similares.

Ayuda para facilitar la inserción sociolaboral de determinados colectivos como:

- Actividades dirigidas a jóvenes marginados.
- Actividades dirigidas a colectivos excluidos del mercado de trabajo.
- Similares.

B.2- Trabajos temporales de colaboración social

Finalidad

Mantener la actividad laboral de trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo, sin pérdida por parte de estos de dichas prestaciones, en la realización de trabajos para las Administraciones Públicas.

Características

Estos trabajos habrán de reunir los siguientes requisitos:

- Ser de utilidad social y que redunden en beneficio de la comunidad.
- Su duración máxima será el período que le falte al trabajador por percibir de la prestación o subsidio por desempleo que se le hubiese reconocido.
- Que no suponga cambio de residencia habitual del trabajador.
- Que coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado.

Retribuciones de los trabajadores

Con cargo al Servicio Público de Empleo Estatal: Prestación o subsidio por desempleo.

Con cargo a la Administración Pública: La diferencia entre las cantidades que perciban por prestación o el subsidio por desempleo y el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviese percibiendo o que hubiere agotado antes de percibir el subsidio, garantizándose, en todo caso, el 100 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento.

B.3- Contratos de inserción

Los contratos que se celebren con trabajadores desempleados inscritos en el Servicio Público de Empleo, para participar en programas públicos para la realización de obras y servicios de interés general y social, se regularán bajo la modalidad de contrato temporal de inserción.

Finalidad

- Adquisición de experiencia laboral.
- Mejorar la ocupabilidad del desempleado.

Características

- Se concierta por tiempo determinado entre una Administración Pública o entidad sin ánimo de lucro y un demandante de empleo para la realización de una obra o servicio de interés general o social.
- Los trabajadores que sean parte en estos contratos no podrán repetir su participación hasta transcurridos tres años desde la finalización del anterior contrato de esta naturaleza, siempre y cuando el trabajador haya sido contratado bajo esta modalidad por un período superior a nueve meses en los últimos tres años.
- Los Servicios Públicos de Empleo competentes, financiarán los costes salariales y de Seguridad Social de estas contrataciones subvencionando, a efectos salariales, la cuantía equivalente a la base mínima del grupo de cotización al que corresponda la categoría profesional desempeñada por el trabajador así como los complementos salariales de residencia reglamentariamente establecidos, y a efectos de Seguridad Social, las cuotas derivadas de dichos salarios, todo ello con independencia de la retribución que finalmente perciba el trabajador.
- La retribución de los trabajadores que se incorporen a estos programas será el que se acuerde entre las partes, sin que pueda ser inferior a la establecida, en su caso, para estos contratos de inserción en el convenio colectivo aplicable.
- La incorporación de desempleados a esta modalidad contractual estará de acuerdo con las prioridades del Estado para cumplir las directrices de la estrategia europea por el empleo.

C- Programa de fomento de empleo agrario para Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas**Ámbito territorial de aplicación**

Podrán acogerse a las subvenciones del Servicio Público de Empleo Estatal aquellas acciones de fomento del empleo agrario que se lleven a cabo en el ámbito territorial de los consejos comarcales del Servicio Público de Empleo Estatal y cuyas cabeceras de zona se recogen a continuación:

Consejos Comarcales del Servicio Público de Empleo Estatal

Almería: Almería, El Ejido, Huércal-Overa.

Cádiz: Algeciras, Jerez de la Frontera, Medina Sidonia, Olvera, Sanlúcar de Barrameda, Chiclana, Villamartín.

Córdoba: Baena, Lucena, Montilla, Montoro, Palma del Río, Pozo Blanco, Priego de Córdoba, Peñarroya-Pueblonuevo.

Granada: Baza, Guadix, Iznalloz, Loja, Montefrío, Motril, Orgiva, Santa Fe.

Huelva: Cortegana, Lepe, La Palma del Condado, Moguer.

Jaén: Alcalá la Real, Andújar, Cazorla, Jódar, Linares, Orcera.

Málaga: Antequera, Archidona, Coín, Ronda, Vélez-Málaga.

Sevilla: Alcalá de Guadaira, Carmona, Ecija, Estepa, Lebrija, Lora del Río, Morón de la Frontera, Osuna, La Rinconada, Sanjuán de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Utrera.

Cáceres: Cáceres, Coria, Navalmoral de la Mata, Plasencia, Trujillo.

Badajoz: Almendralejo, Badajoz, Castuera, Don Benito, Jerez de los Caballeros, Llerena, Mérida, Zafra.

Albacete: Alcaraz, Casas-Ibáñez, Elche de la Sierra, Hellín, La Roda.

Ciudad Real: Ciudad Real, Puertollano, Tomelloso, Villanueva de los Infantes.

Cuenca: Belmonte, Motilla del Palancar.

Toledo: Talavera de la Reina, Villacañas.

Ávila: Arenas de San Pedro, Arévalo.

Salamanca: Peñaranda de Bracamonte.

Zamora: Toro.

Alicante: Orihuela.

Castellón: Vall de Uxó.

Valencia: Alzira-Carlet, Gandía, Puerto Sagunto.

Murcia: Caravaca de la Cruz, Cieza, Lorca, Mula.

Las Palmas (G. C.): Santa Lucía, Gáldar.

S. C. de Tenerife: La Orotava, Granadilla de Abona, Los Llanos de Aridane.

Acciones de fomento por el Servicio Público de Empleo Estatal

El Servicio Público de Empleo Estatal destinará créditos con cargo a sus presupuestos anuales para fomentar el empleo a través de la ejecución de programas dirigidos a trabajadores desempleados.

Los trabajadores eventuales agrarios solo podrán acceder a estos programas, mientras no existan campañas agrícolas a los que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado.

- Subvenciones a las Corporaciones Locales y otras Administraciones públicas por la contratación de los citados trabajadores.
- Subvenciones para los planes de servicios integrados para el empleo, otras medidas de fomento para el empleo, acciones de formación profesional ocupacional y proyectos de Casas de Oficios.

Subvenciones a la contratación

Las subvenciones estarán destinadas en todos los casos al abono de los costes salariales y cotización empresarial de trabajadores desempleados, salvo eventuales agrarios, mientras existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado, contratados por las Corporaciones Locales y otras Administraciones públicas, cuando dichas contrataciones tengan por objeto la ejecución de proyectos de interés general y social.

Se destinarán a Corporaciones Locales cuando dicha ejecución tenga por objeto los siguientes proyectos:

- Proyectos a ejecutar por las Corporaciones Locales, bien sea por si mismas o en régimen de adjudicación, cuya finalidad sea garantizar a los trabajadores un complemento de renta a través de la distribución de empleo disponible.
- Proyectos generadores que además de lo expuesto en el punto anterior, propicien la inserción laboral de los mencionados trabajadores en actividades emergentes del sector agrario, tales como actuaciones agroforestales, actuaciones sobre medio ambiente, entre otras, o en actividades desarrolladas sobre la base de los recursos endógenos del territorio.

Se destinarán a subvencionar las contrataciones de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y sus respectivos Organismos autónomos.

Subvenciones a los Planes de Servicios integrados para el empleo

- Acciones de información, orientación, acompañamiento en la búsqueda de empleo, así como asesoramiento para el autoempleo, dirigidas a trabajadores eventuales agrarios desempleados, preferentemente menores de cincuenta y dos años, salvo que existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado.
- Las acciones de formación ocupacional y la creación de Casas de Oficios.

Subvenciones de medidas de fomento del empleo

El Servicio Público de Empleo Estatal destinará anualmente créditos para facilitar la inserción laboral de los trabajadores eventuales agrarios, (salvo que existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado), mediante subvenciones a distintos programas de fomento del empleo, tales como contratación indefinida, subvenciones financieras a iniciativas locales de empleo, apoyo a la función gerencial para la instalación de dichas iniciativas o subvención a la contratación de agentes de empleo y desarrollo local.

Subvenciones a las acciones de formación profesional ocupacional

El Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia en materia de formación profesional ocupacional, y en el marco de las funciones establecidas en los respectivos acuerdos de traspaso, podrán destinar créditos con cargo a sus presupuestos anuales para la realización de cursos de formación ocupacional en que participen trabajadores eventuales agrarios desempleados, (salvo que existan campañas agrícolas a la que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado), para conseguir una mejora de su ocupabilidad y de su inserción en el mercado de trabajo, a través del perfeccionamiento de su cualificación profesional actual o de la obtención de una segunda cualificación para favorecer su reciclaje profesional. La programación de los cursos se realizará atendiendo a la estacionalidad de los trabajos agrícolas en la zona en que se desarrollen.

Subvenciones de proyectos de Casas de Oficios

El Servicio Público de Empleo Estatal destinará créditos con cargo a sus presupuestos anuales para la creación de Casas de Oficios en que participen trabajadores eventuales agrarios desempleados, (salvo que existan campañas agrícolas a las que los mismos puedan acceder por tratarse de un empleo adecuado), para conseguir una mejora de su cualificación profesional.

D- Apoyo a los Centros Especiales de Empleo

A través de ayudas para la inserción laboral de los trabajadores minusválidos o mantenimiento de los puestos de trabajo en estos centros.

- Apoyo a la creación de empleo mediante acciones que ayuden a poner en marcha proyectos generadores de empleo de carácter innovador.
- Apoyo al mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo.

Objetivo

Facilitar la integración laboral de los minusválidos.

Proyectos Financiados

- Financiación parcial de proyectos que generen empleo, preferentemente estables, para trabajadores minusválidos desempleados.
- Proyectos de creación de Centros Especiales de Empleo.
- Proyectos de ampliación de la plantilla presentados por aquellos centros especiales de empleo ya en funcionamiento.
- Ayudas de mantenimiento de puestos de trabajo de minusválidos en los centros especiales de empleo.

Beneficiarios

Serán aquellos Centros Especiales de Empleo que figuren inscritos como tales en el registro correspondiente.

D.1- Ayudas a los proyectos generadores de empleo

Su finalidad es financiar cualesquiera iniciativas que generen empleos preferentemente estables para trabajadores minusválidos desempleados, mediante la creación o ampliación de centros especiales de empleo que figuren inscritos como tales en el Registro correspondiente.

Clases de subvenciones

Para asistencia técnica. La asistencia técnica podrá consistir en alguna de las modalidades siguientes:

- Estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis y otros de naturaleza análoga.
- Auditorías e informes económicos.
- Asesoramiento en las diversas áreas de gestión empresarial.

La petición de las ayudas para asistencia técnica podrá ser realizada a instancia de parte o promovida de oficio, cuando el estudio del expediente así lo demande.

Para sufragar la inversión fija en proyectos de interés social. Para subvención parcial de intereses de los préstamos que obtengan de entidades de crédito, públicas o privadas, que tengan suscrito convenio en las condiciones siguientes:

- Los préstamos para ser subvencionables deberán ser concedidos por aquellas entidades de crédito, públicas o privadas, que tengan suscrito un convenio a tal objeto con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- La subvención financiera será, como máximo, de tres puntos del tipo de interés fijado por la entidad de crédito, pública o privada, que conceda el préstamo al solicitante, pagadera de una sola vez, en cuantía calculada como si la subvención se devengase cada año de la duración del mismo, incluido el posible período de carencia.

Cuantía de las subvenciones

- Las subvenciones serán, en su conjunto, de 12.020,24 euros por puesto de trabajo creado con carácter estable, si el centro especial de empleo supera el 90 por 100 de trabajadores minusválidos respecto del total de su plantilla.

- La cuantía de la subvención por puesto de trabajo creado de carácter estable será de 9.015,18 euros si el número de trabajadores minusválidos del centro especial de empleo está comprendido entre el 70 por 100 y el 90 por 100 del total de la plantilla.
- A los efectos de determinar el porcentaje de trabajadores minusválidos, no se computará el personal no minusválido dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social, así como el que preste servicios en aquellas actividades o puestos de trabajo específicos que, por su propia naturaleza o complejidad, no puedan ser desempeñados por personas minusválidas.
- Se entenderá por servicios de ajuste personal y social los de rehabilitación, terapéuticos, de integración social, culturales y deportivos que procuren al trabajador minusválido del centro especial de empleo una mayor rehabilitación personal y mejor adaptación de su relación personal.
- La cuantía de las subvenciones a que se hace referencia tiene carácter de máximo, salvo en los supuestos en los que, concurriendo causas excepcionales, debidamente justificadas y acreditadas, se autorice expresamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales superar dichas cuantías.

D.2- Ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo

Cuantía de las ayudas

- Bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta. Estas bonificaciones serán deducidas directamente por los centros especiales de empleo, previa autorización de la Administración, de las cuotas a liquidar mensualmente a la Seguridad Social, de acuerdo con la normativa vigente en esta materia.
- Subvenciones del coste salarial correspondiente al puesto de trabajo ocupado por minusválidos que realice una jornada de trabajo laboral normal y que esté en alta en la Seguridad Social, por un importe del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional. En el caso de contrato de trabajo a tiempo parcial, la subvención experimentará una reducción proporcional a la jornada laboral realizada.
- Subvenciones para adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas en una cuantía no superior a 1.803,04 euros por puesto de trabajo, sin que en ningún caso rebase el coste real que, al efecto, se justifique por la referida adaptación o eliminación.
- Subvención, por una sola vez, destinada a equilibrar y sanear financieramente a los centros especiales de empleo, con el fin de lograr una reestructuración para que alcancen niveles de productividad y rentabilidad que garanticen su viabilidad y estabilidad.

- Subvención dirigida a equilibrar el presupuesto de aquellos centros especiales de empleo que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública e imprescindibilidad. Esta subvención no podrá cubrir resultados adversos derivados de una gestión deficiente a juicio de la Administración.

Los Centros Especiales de Empleo podrán recibir asistencia técnica destinada al mantenimiento de puestos de trabajo, pudiendo ser concedida a instancia de parte o de oficio cuando el estudio del expediente así lo demande.

E- Fondo Social Europeo (F.S.E.)

El Fondo Social Europeo es uno de los Fondos Estructurales que, junto con otros instrumentos financieros, sirven a la Comunidad Europea para la consecución de tres objetivos prioritarios:

- **Objetivo 1:** promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Participan en la consecución de este objetivo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la Sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).
- **Objetivo 2:** apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. Participan en la consecución de este objetivo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE).
- **Objetivo 3:** apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Participa en su consecución el Fondo Social Europeo (FSE).

Los Fondos Estructurales pretenden corregir el desequilibrio entre las regiones más ricas y las menos desarrolladas con la intención de conseguir la cohesión económica y social en Europa, y a ese fin contribuye el FSE.

Creado por el Tratado de Roma para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores comunitarios, el FSE es el instrumento financiero más importante para promover el empleo y el desarrollo de los recursos humanos en todos los países de la Unión y pretende dar una respuesta efectiva y flexible a los progresivos cambios a que se ve sometido el mercado laboral. La dotación del FSE, destinada a España para invertir en los distintos programas e iniciativas asciende en el actual periodo 2000-2006 a 11.917 millones de euros.

Ámbito territorial del FSE

Las inversiones del FSE se ejecutan en toda España. El mayor volumen de recursos se concentra en las regiones cuya renta per cápita es inferior al 75 % de la media de la Unión europea (regiones de Objetivo 1): Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. Cantabria recibe ayuda transitoria con cargo a este objetivo, por haber superado dicho nivel de renta en el periodo 94-99.

También reciben ayudas del Fondo Social Europeo, aunque en menor medida, las restantes CC.AA: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. En éstas se distinguen algunas zonas que sufren especiales problemas de reconversión de las actividades productivas y de desempleo, que pueden recibir ayudas destinadas únicamente a ellas (zonas de Objetivo 2).

Objetivos

El Fondo Social Europeo tiene como función principal apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros destinadas al desarrollo del mercado de trabajo y de los recursos humanos en los ámbitos de las políticas siguientes, en especial, en el marco de sus planes de acción nacionales plurianuales para el empleo:

- Desarrollo y promoción de políticas activas del mercado de trabajo para combatir y evitar el desempleo, evitar a las mujeres y hombres el desempleo de larga duración, facilitar la reintegración de los desempleados de larga duración en el mercado de trabajo y apoyar la integración profesional de los jóvenes y de las personas que se reincorporan al mercado de trabajo tras un período de ausencia.
- Promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo, con especial atención a quienes corren peligro de quedar excluidos.
- Fomento y mejora: de la formación profesional, de la formación general, del asesoramiento en el marco de una política de formación durante toda la vida para: facilitar y mejorar el acceso y la integración en el mercado de trabajo; mejorar y mantener la capacidad de trabajar; fomentar la movilidad profesional.
- Promoción de una mano de obra cualificada, con formación y adaptable, de la innovación y la adaptabilidad de la organización del trabajo, del desarrollo de la iniciativa empresarial, de la facilitación de la creación de empleo y de la cualificación y refuerzo del potencial humano en la investigación, la ciencia y la tecnología.
- Medidas especiales para mejorar el acceso y la participación de la mujer en el mercado de trabajo incluido el desarrollo de su carrera y su acceso a las nuevas oportunidades de trabajo y a la creación de empresas, y para reducir la segregación vertical y horizontal en el mercado de trabajo en función del sexo.

Para realizar su función, el FSE tendrá en cuenta los elementos siguientes:

- La necesidad de apoyar el desarrollo local, incluidas las iniciativas de empleo locales y los pactos de empleo territoriales.
- La dimensión social y el capítulo del empleo en el seno de la sociedad de la información, en especial mediante el desarrollo de políticas y programas concebidos para aprovechar el potencial de empleo de la sociedad de la información y mediante la igualdad de acceso a sus posibilidades y beneficios.
- La igualdad de mujeres y hombres en el sentido de integración de las políticas de igualdad de oportunidades.
- La programación del FSE en España responde a los cuatro pilares y a las directrices de la Estrategia Europea por el Empleo y de su desarrollo en España, que es el Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE), con lo que se asegura la coherencia de toda la actuación nacional en materia de recursos humanos.

Actividades a financiar

El FSE apoya actuaciones que desarrollan la Estrategia Europea por el Empleo y la Estrategia de Inclusión.

Las ayudas de FSE se destinan especialmente a los siguientes tipos de actuación:

- Formación profesional, orientación, asesoramiento y perfeccionamiento.
- Ayudas al empleo y autoempleo.
- Ayudas a la formación de investigadores.
- Desarrollo de nuevos yacimientos de empleo.
- Mejora de estructuras y sistemas de formación, cualificación y de servicios de empleo.
- Desarrollo de vínculos entre las empresas y los centros de formación e investigación.
- Desarrollo de sistemas que anticipen los cambios en el empleo y las cualificaciones.

Fases de actuación del FSE en España

En la Programación:

- Partiendo de los Planes elaborados, la Comisión Europea, de acuerdo con el Estado miembro, establece un Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para cada uno de los objetivos.
- Para desarrollar el MCA, se aprueban los Programas Operativos (POs), que concretan las medidas plurianuales, que se llevan a cabo en un determinado territorio (POs regionales) o a escala nacional (POs plurirregionales).
- Para el Objetivo 2 se aprueban los Documentos Únicos de Programación (DOCUP) que reúnen en un solo documento las características del MCA y del Programa Operativo, con ámbito regional.
- El contenido y la dotación financiera de las medidas de los POs y DOCUP se concretan en un documento llamado Complemento de Programa.

En el desarrollo de las actuaciones:

- Cada programa tiene:
 - Una Autoridad de Gestión que es responsable de la eficacia y regularidad de la gestión de los Fondos.
 - Una Autoridad Pagadora que verifica los gastos y gestiona su reembolso.
 - Un Comité de Seguimiento en el que participan los agentes interesados.
 - Uno o varios promotores que ejecutan las previsiones del Programa y aportan la financiación nacional obligatoria.
- Para el Complemento de Programa, los promotores definen las actuaciones que van a llevar a cabo para ejecutar su programa. Los promotores son principalmente CC.AA., AGE y grandes ONGs.
- Con el fin de valorar la eficacia de las intervenciones, la acción comunitaria es objeto de una evaluación previa, que sirve de base para preparar los Planes; de una evaluación intermedia, que estudia los primeros resultados de las intervenciones; y de una evaluación posterior, para dar cuenta de la utilización de los recursos, la eficacia, eficiencia e impacto de las intervenciones. A medida que progresan las actuaciones, sus resultados son recogidos por un sistema de seguimiento.
- Las intervenciones están sometidas a controles internos de las Administraciones comunitarias y españolas y de los Tribunales de cuentas europeo, español y regionales.

Los promotores tienen la responsabilidad de garantizar la publicidad de las intervenciones y de informar a los beneficiarios potenciales de las posibilidades que éstas ofrecen.

Coordinación de la gestión del FSE

En España, la coordinación del FSE corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo quien tiene asumidas las funciones de:

- Promover las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos del FSE en España.
- Intervenir en la negociación con la Comisión Europea de los Marcos Comunitarios de Apoyo.
- Coordinar a las autoridades nacionales, autonómicas o, en su caso, locales que tengan competencias en materia de recursos humanos para elaborar las diversas formas de intervención.
- Examinar si las solicitudes de ayuda formuladas cumplen los requisitos exigidos por la normativa vigente y se inscriben en el marco de la política nacional de empleo.

- Comprobar que las solicitudes presentadas tengan garantizada la aportación de la financiación nacional que debe complementar la ayuda solicitada al FSE.
- Tramitar ante el Fondo Social Europeo las solicitudes de ayudas y participar en la negociación de los PO y DOCUP resultantes.
- Tramitar, como autoridad pagadora, las solicitudes de pago derivadas del desarrollo de las acciones cofinanciadas.
- Controlar y evaluar las acciones que hayan recibido ayudas del Fondo Social Europeo para garantizar el buen fin de las mismas, de conformidad con lo establecido en la normativa comunitaria.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de información y de publicidad de las distintas intervenciones cofinanciadas y de difusión de los logros y resultados obtenidos.

Los titulares de los distintos programas operativos son los beneficiarios finales de las ayudas y quienes se responsabilizan de la gestión y desarrollo de las actuaciones comprendidas en éstos.

Programación del FSE en España

La programación está compuesta por varios tipos de Programas:

- Los Programas Operativos Regionales gestionados por las Comunidades Autónomas, que garantizan la aportación nacional.
- Los Programas Operativos Plurirregionales gestionados por organismos y organizaciones de ámbito nacional. En este tipo de Programas las actuaciones están agrupadas por temas y se aplican al obj.1 y obj.3.
- Las destinadas al fomento del empleo y a la formación ocupacional las actuaciones en materia de formación continua y de refuerzo de la capacidad empresarial.
- Las de lucha contra la discriminación que atienden a los colectivos que requieren de actuaciones especializadas.
- La organización del sistema de formación profesional.
- El apoyo al sistema español de Investigación, Desarrollo e Innovación (obj.1; en obj.2 se encuentra repartido en los siete DOCUP)
- El Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL
- Se diseña por la Comunidad Europea y se realiza coordinadamente por los 15 Estados miembros.

F- Iniciativa Comunitaria Equal

La Comisión Europea dispone de una fórmula que permite utilizar medios especiales para llevar a cabo medidas de interés particular para la Comunidad. La aplicación de

esta fórmula son las denominadas iniciativas comunitarias. La iniciativa desarrollada por el FSE para el actual periodo de programación 2000-2006 es Equal.

Esta iniciativa tiene por objeto promocionar nuevos métodos de lucha contra la discriminación y las desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. Los proyectos presentados en esta iniciativa deben contemplar los siguientes principios básicos:

- La complementariedad, que pretende garantizar que los proyectos incidan realmente en ámbitos de actuación no cubiertos por las políticas generales de empleo o por la programación general del Fondo Social Europeo.
- El enfoque temático e integrado, en virtud del cual, a partir de un análisis sobre las principales causas de discriminación presentes en un territorio o sector, debe plantearse un conjunto de soluciones susceptibles de ser aplicadas a una pluralidad de destinatarios finales que, en todo caso, deben pertenecer a los a los colectivos a los que las dificultades o los problemas detectados afectan de forma más severa.
- La concentración en virtud del cual las actuaciones deben incidir sobre las situaciones más desfavorables de discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo, en definitiva, se concentrarán sobre aquellas personas destinatarias a las que afectan de forma más intensa las situaciones de discriminación y desigualdad en el mercado laboral.
- La cooperación institucional y la capacitación, que requiere un modelo de trabajo basado en la cooperación entre instituciones de distinta naturaleza que, en la medida de sus posibilidades, capacidades e intereses acuerden colaborar en el desarrollo de un proyecto, formalizando acuerdos para constituirse en Agrupaciones de Desarrollo.
- El principio de capacitación debe garantizar el diseño de mecanismos de coordinación y toma de decisiones eficaces, que permitan la participación activa de los miembros de una AD en el diseño, puesta en marcha y desarrollo del proyecto; así como la participación efectiva de las personas destinatarias de los proyectos, o de las organizaciones que las representan, en todas las fases del proyecto.
- La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como principio transversal, supone integrar la perspectiva de género en todas las fases y actuaciones de un proyecto, desde su diseño y planificación, a la ejecución de todas las actividades incluidas las de seguimiento y evaluación.
- La innovación, a través de la cooperación nacional y transnacional, mediante la propuesta de nuevos enfoques, el desarrollo de métodos e instrumentos novedosos, o la transferencia de elementos ya existentes en otros contextos territoriales, sectoriales o institucionales, que incrementen la eficacia de las prácticas y recursos habituales de las políticas generales en el ámbito de la formación y el empleo.

- La cooperación transnacional, que debe formar parte de los programas de trabajo de los proyectos, identificando qué actuaciones se considera necesario o deseable llevar a cabo con un socio transnacional, para completar y enriquecer las acciones previstas en el programa de trabajo nacional. Sus beneficios no deben quedarse en un círculo reducido de gestores sino beneficiar al conjunto de los socios de cada Agrupación de Desarrollo.
- La capacidad de transferencia a las políticas generales de los nuevos métodos, ideas, soluciones, en definitiva de las mejores prácticas ensayadas por los proyectos. Con este objetivo las Agrupaciones de Desarrollo deberán diseñar un plan de transferencia y prever mecanismos que permitan la difusión de los resultados y la sensibilización de las personas responsables de las decisiones políticas en materia de empleo.

Áreas temáticas del Programa de la Iniciativa Comunitaria española

Desde una perspectiva de complementariedad y de concentración, el Estado español ha seleccionado 6 áreas temáticas de las 8 propuestas por las directrices de la Comisión, con un presupuesto total de 524,6 millones de euros para el período 2000-2006. Estas áreas se ordenan en 4 ejes, correspondientes a los 4 pilares de la Estrategia Europea para el Empleo. Cada proyecto deberá elegir una de las siguientes áreas temáticas:

Eje 1: Capacidad de Inserción Profesional:

- Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos.
- Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.

Eje 2: Fomentar el espíritu de Empresa

- Abrir el proceso de creación de empresas a todos, proporcionando los instrumentos necesarios para su creación y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades de creación de empleo en las zonas urbanas y rurales.

Eje 3: Capacidad de adaptación

- Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos, estructurales y el uso de las tecnologías de la información y otras nuevas tecnologías.

Eje 4: Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres

- Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo.
- Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres, y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

Además existe una línea financiera específica para atender a los solicitantes de asilo.

Las Agrupaciones de Desarrollo

Los proyectos se presentan por Agrupaciones de Desarrollo (AD). La Comisión define a las Agrupaciones de Desarrollo como asociaciones estratégicas que reúnen a los diferentes interesados que posean las competencias pertinentes, y que trabajarán en cooperación en el marco de un área temática, tanto para identificar los factores que conducen a la desigualdad y a la discriminación, como para compartir esfuerzos y recursos en la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas definidos de común acuerdo.

Las Agrupaciones de Desarrollo podrán ser:

- Geográficas: Reunirán a los agentes apropiados de una zona geográfica concreta. Trabajarán conjuntamente para la aplicación de una estrategia en respuesta a un problema de su territorio.
- Sectoriales: Pueden cubrir problemáticas de un sector económico o industrial concreto. Si las circunstancias lo justificaran, podrán asimismo tener por objeto principal uno o más de los grupos específicos que sufren discriminación o desigualdad en relación con el mercado de trabajo.

En las Agrupaciones de Desarrollo pueden participar autoridades públicas, servicios públicos de empleo, empresas privadas, asociaciones patronales y sindicales, ONG's, etc.

Fases de actuación: desarrollo de las actividades

Como resultado de la primera convocatoria realizada se encuentran en marcha 159 proyectos, distribuidos según su área temática de pertenencia en:

Área temática	Nº de proyectos
Inserción y reinserción	48
Lucha contra el racismo y la xenofobia	7
Creación de empresas	25
Adaptabilidad de empresas y trabajadores	24
Conciliación de la vida laboral y profesional	22
Reducir desequilibrio de género y la segregación	33
Total proyectos	159

En marzo de 2004 se publica la segunda convocatoria de Equal que permitirá el desarrollo de las actuaciones de la iniciativa a través de proyectos concretos.

Los proyectos seleccionados para participar en Equal desarrollarán sus actividades dentro de las tres fases que se describen a continuación:

- Establecimiento y consolidación de Agrupaciones de Desarrollo y de cooperación transnacional.
- Tiene por objeto que los proyectos seleccionados constituyan formalmente la Agrupación de Desarrollo y suscriban el Acuerdo de Cooperación Transnacional. El plazo para su formalización será de un máximo de 4 y 7 meses respectivamente desde la resolución aprobada.
- Ejecución de los programas de trabajo nacional y transnacional.
- Los proyectos que hayan cumplido los requisitos previstos en la fase de perfeccionamiento, dispondrán hasta diciembre de 2007 para desarrollar los planes de trabajo nacional y transnacional de acuerdo con las condiciones establecidas en la programación aprobada.
- Creación de redes temáticas, difusión de las buenas prácticas y repercusión en las políticas nacionales.
- Esta fase tienen como principal objetivo establecer los mecanismos de transferencia de las mejores prácticas hacia las políticas de empleo nacionales y comunitarias. Se trata de una fase separada, impulsada y tutelada por la Autoridad de Gestión y por el Comité de Seguimiento. No es objeto de la convocatoria inicial de ayudas y la financiación de sus actuaciones específicas podrá solicitarse durante el desarrollo de los proyectos.

Calendario.

- 29 de marzo de 2004: segunda convocatoria nacional. Con su publicación en el BOE marca el inicio del periodo de presentación de proyectos.
- 18 de junio de 2004; fecha límite de admisión de solicitudes.
- Junio-noviembre de 2004: periodo de selección de proyectos.
- Noviembre de 2004: Resoluciones aprobatorias con dos condiciones resolutorias. Inicio de actividades.
- Marzo de 2005: fin del plazo para la formalización de los Acuerdos de AD (ACAD).
- Junio de 2005: fin de plazo para la formalización de los Acuerdos de Cooperación Transnacional.
- Diciembre de 2007: finalización prevista de la ejecución de los proyectos.

G- Programa de Escuela Taller y Casas de Oficios y Unidades de Promoción y Desarrollo

Las Escuelas Taller y las Casas de Oficios constituyen un programa público de empleo-formación que tiene como finalidad la inserción de desempleados jóvenes menores de

veinticinco años, a través de su cualificación en alternancia con la práctica profesional, en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, así como con la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente, la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social que permita la inserción a través de la profesionalización y experiencia de los participantes.

Organismos promotores

- Órganos, organismos autónomos y otros entes públicos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Entidades Locales, sus organismos autónomos y entidades con competencias en materia de promoción de empleo, dependientes o asimiladas a las mismas, cuya titularidad corresponda íntegramente a dichas entidades locales.
- Consorcios.
- Asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro.

El Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios podrá ser desarrollado en el extranjero, en el ámbito de la colaboración internacional y en los términos acordados entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

G.1- Escuelas Taller

Etapas

Los proyectos constarán de dos etapas:

- Durante la primera etapa, los alumnos recibirán formación profesional ocupacional.
- Durante la segunda etapa del proyecto, los alumnos trabajadores complementarán su formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. En esta etapa los alumnos trabajadores serán contratados por las entidades promotoras en la modalidad del contrato para la formación.

Ayudas

- Durante la primera etapa (formativa):
- Los alumnos que participen en estos proyectos, tendrán derecho a una beca de 6,01 euros por día lectivo. La percepción de la beca será incompatible con la de prestaciones o subsidios por desempleo y con la realización de trabajos por cuenta propia o ajena. Los alumnos perceptores de prestaciones o subsidios mantendrán la percepción de los mismos y, una vez agotada, podrán recibir, a partir de dicha fecha, la beca correspondiente.
- Durante la segunda etapa (formación en alternancia con la práctica profesional):
- Los alumnos trabajadores percibirán las retribuciones salariales que les correspondan de conformidad con lo previsto en la normativa vigente, que habitualmente será el 75% del salario mínimo interprofesional anualmente establecido.

Duración

- La duración de ambas etapas no será inferior a un año ni superior a dos, dividida en fases de seis meses.
- Cuando transcurra el plazo de duración previsto en la correspondiente resolución aprobatoria, se entenderá finalizado el proyecto de Escuela Taller.

G.2- Casas de Oficios

Etapas

Los proyectos constarán de dos etapas:

- Durante la primera etapa, los alumnos recibirán formación profesional ocupacional.
- Durante la segunda etapa del proyecto, los alumnos trabajadores complementarán su formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. En esta etapa los

alumnos trabajadores serán contratados por las entidades promotoras en la modalidad de contrato para la formación.

Ayudas

- Durante la primera etapa (formativa):
- Los alumnos que participen en estos proyectos tendrán derecho a una beca de 6,01 euros por día lectivo. La percepción de la beca será incompatible con la de prestaciones o subsidios por desempleo y con la realización de trabajos por cuenta propia o ajena. Los alumnos perceptores de prestaciones o subsidios mantendrán la percepción de los mismos y, una vez agotada, podrán recibir, a partir de dicha fecha, la beca correspondiente.
- Durante la segunda etapa (formación en alternancia con la práctica profesional):
- Los alumnos trabajadores percibirán las retribuciones salariales que les correspondan de conformidad con la normativa vigente, que habitualmente será el 75% del salario mínimo interprofesional anualmente establecido.

Duración

- La duración de cada etapa será de seis meses.
- Cuando transcurra el plazo de duración prevista en la correspondiente resolución aprobatoria, se entenderá finalizado el proyecto.

Aspectos comunes del programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios

Formación básica

- Para los alumnos trabajadores participantes en una Escuela Taller o Casa de Oficios que no hayan alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria, se organizarán programas específicos con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en las distintas enseñanzas.
- Con el fin de permitir el acceso de los alumnos/trabajadores a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, en todos los proyectos se impartirá un módulo de alfabetización informática, con una duración de al menos treinta horas.

Orientación, información profesional, formación empresarial y asistencia técnica

A lo largo del proceso formativo los alumnos trabajadores recibirán orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial, para lo cual las Escuelas Taller y Casas de Oficios deberán contar con el personal y métodos adecuados.

Una vez finalizados los proyectos, las entidades promotoras prestarán asistencia técnica a los trabajadores participantes, tanto para la búsqueda de empleo por cuenta ajena

como para el establecimiento por cuenta propia. Para ello actuarán a través de sus propias Unidades u Organismos de orientación y asesoramiento, en colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidades Autónomas. En caso de existir iniciativas emprendedoras de autoempleo, se podrá promover su inclusión en viveros de empresas, centros de iniciativa empresarial o actuaciones similares. A estos fines, las entidades promotoras podrán solicitar al Servicio Público de Empleo Estatal y otras Administraciones Públicas las ayudas establecidas por los distintos programas de apoyo a la creación de empleo.

Certificación de la formación

Al término de su participación el alumno trabajador recibirá, un certificado expedido por la entidad promotora en el que se hará constar la duración en horas de su participación en el programa, el nivel de formación teórico-práctica adquirida y los módulos formativos cursados. Este certificado servirá, total o parcialmente, previo los requisitos que se determinen para ser convalidado en su momento por el Certificado de Profesionalidad previsto en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

Financiación

La aportación económica del Servicio Público de Empleo Estatal o de la Comunidad Autónoma, de tener transferidas estas competencias, se destinará a sufragar los siguientes costes:

- Los de formación profesional ocupacional y educación complementaria durante todas las etapas del proyecto. Las subvenciones compensarán los costes del profesorado, director, personal de apoyo, medios didácticos, material escolar y de consumo y otros gastos de funcionamiento que se considere justificados. Además, durante la primera etapa formativa, se compensará del coste del seguro de accidentes de los alumnos.
- Las becas de los alumnos durante la primera etapa de formación profesional, previstas en la normativa reguladora del programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios.
- Los costes salariales derivados de los contratos que se suscriban con los alumnos trabajadores, en las fases de alternancia. En los contratos para la formación, el Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidades Autónomas con estas competencias subvencionará el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional anualmente establecido. Asimismo se subvencionarán la totalidad de las cuotas a cargo del empleador correspondientes a contingencias comunes y profesionales, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional.
- Las entidades promotoras deberán aportar, directamente o mediante aportaciones de otras entidades u organismos, la parte del coste del proyecto que no subvencione el Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidad Autónoma.

Los gastos de formación y funcionamiento y becas de los alumnos están cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

G.3- Unidades de Promoción y Desarrollo

Las Unidades de Promoción y Desarrollo se configuran como módulos que colaboran en la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, descubriendo las potencialidades de desarrollo y empleo de su territorio y fomentando la inserción laboral de los participantes en dichos proyectos.

Estos proyectos podrán ser promovidos por órganos, organismos autónomos y otros entes públicos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, entidades locales, consorcios, asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro.

La duración de los proyectos no será superior a dos años, divididos en fases de seis meses. Una vez transcurrido el plazo de duración previsto en la correspondiente resolución aprobatoria, se entenderá finalizado el proyecto.

Financiación

La aportación económica se destinará a sufragar los costes salariales de los contratos que se suscriban con director, técnicos y personal de apoyo, así como los gastos derivados del funcionamiento de las Unidades de Promoción y Desarrollo.

H- Programa de Talleres de Empleo

Es un programa mixto que combina acciones de formación-empleo, dirigidas a desempleados de 25 o más años, en actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social, promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, facilitando así su posterior integración en el mercado de trabajo, tanto en el empleo por cuenta ajena como mediante la creación de proyectos empresariales o de economía social.

Objetivo

Que los trabajadores desempleados de veinticinco o más años, participen en la realización de obras o servicios de utilidad pública o interés social, con un trabajo efectivo y a la vez reciban una formación profesional ocupacional relacionada con su trabajo, que procure su cualificación profesional y favorezca su inserción laboral.

Entidades promotoras

Los proyectos de Talleres de Empleo podrán ser promovidos por entidades sin ánimo de lucro que deberán ser competentes para la ejecución de las correspondientes obras o servicios y disponer de la capacidad técnica y de gestión suficientes:

- Órganos, Organismos Autónomos y otros Entes Públicos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y Entidades con competencias en materia de promoción de empleo, dependientes o asimiladas a las mismas, cuya titularidad corresponda íntegramente a dichas Entidades Locales.
- Consorcios.
- Asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro.

Beneficiarios

Serán beneficiarios del programa de Talleres de Empleo los desempleados de veinticinco o más años que tengan especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo o que se determinen como colectivos preferentes de actuación en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de cada año.

Formación

- Durante el desarrollo del Taller de Empleo los trabajadores participantes recibirán formación profesional ocupacional adecuada a la ocupación a desempeñar, según el plan formativo incluido en la memoria del proyecto, en alternancia con el trabajo y la práctica profesional.
- Para los trabajadores participantes en Talleres de Empleo que no hayan alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria, se organizarán programas específicos con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en las distintas enseñanzas.
- Al término de su participación en un Taller de Empleo los trabajadores participantes recibirán un certificado, expedido por la entidad promotora, en el que constará la duración en horas de su participación en el programa, así como el nivel de formación teórico práctica adquirida y los módulos formativos cursados.
- Este certificado podrá servir, total o parcialmente, en su caso, y previos los requisitos que se determinen, para ser convalidado en su momento por el certificado de profesionalidad previsto en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.
- Con el fin de permitir el acceso de los alumnos trabajadores a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, en todos los proyectos se impartirá un módulo de alfabetización informática, con una duración de, al menos, treinta horas.

Duración de los proyectos

La duración de los proyectos de Talleres de Empleo vendrá determinada en la correspondiente resolución aprobatoria de cada proyecto, y estará comprendida entre un mínimo de seis meses y un máximo de un año.

Orientación, información profesional, formación empresarial y asistencia técnica

Los trabajadores participantes en Talleres de Empleo recibirán durante todo el proceso formativo orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial, para lo cual los Talleres de Empleo deberán contar con el personal y métodos adecuados.

Una vez finalizados los Talleres de Empleo las entidades promotoras prestarán asistencia técnica a los trabajadores participantes, tanto para la búsqueda de empleo por cuenta ajena, como para el establecimiento por cuenta propia. Para ello actuarán, en su caso, a través de sus propias unidades u organismos de orientación y asesoramiento, en colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidad Autónoma con estas competencias transferidas. En el caso de existir iniciativas emprendedoras de autoempleo se podrá promover su inclusión en viveros de empresas o actuaciones similares. A estos fines las entidades promotoras podrán solicitar al Servicio Público de Empleo Estatal y a otras Administraciones Públicas las ayudas establecidas para los distintos programas de apoyo a la creación de empleo.

Contratación de los trabajadores participantes

Desde el inicio del Taller de Empleo los trabajadores participantes serán contratados por la entidad promotora, utilizándose la modalidad de contrato para la formación. La duración del contrato no podrá exceder de la fecha de finalización del Taller de Empleo. Los alumnos trabajadores percibirán las retribuciones que les correspondan de conformidad con la normativa vigente, habitualmente 1,5 veces el salario mínimo interprofesional anualmente establecido.

Financiación

La aportación económica del Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidad Autónoma para cada Taller de Empleo se determinará en la resolución aprobatoria de las subvenciones correspondientes, destinándose exclusivamente a sufragar los siguientes costes:

- Los de formación profesional ocupacional y educación básica durante todo el proyecto. Las subvenciones compensarán los costes de profesorado, director, personal de apoyo, medios didácticos, material escolar y de consumo y otros gastos de

funcionamiento que el Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidad Autónoma considere justificados.

- Para los costes salariales derivados de los contratos que se suscriban con los trabajadores participantes en el Taller de Empleo, el Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidad Autónoma subvencionará 1,5 veces el salario mínimo interprofesional anualmente establecido, incluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, así como las correspondientes cuotas a la Seguridad Social por todos los conceptos a cargo del empleador.
- Las entidades promotoras deberán aportar, directamente o mediante aportaciones de otras entidades u organismos, la parte del coste del proyecto que no subvencione el Servicio Público de Empleo Estatal o Comunidad Autónoma.
- Los gastos de formación y funcionamiento están cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

De la anterior relación se observan los siguientes aspectos que caracterizan la predisposición de la Administración Central a hacer partícipes a las Corporaciones Locales en la ejecución de acciones de políticas activas de empleo:

- a) El apoyo financiero, muy importante, requiere sin embargo en términos generales el compromiso de las corporaciones en financiar una parte de los costes de los programas.
- b) Se trata de ayudas concretas, orientadas en todas las líneas definidas como de políticas activas.
- c) Las Corporaciones Locales tienen un papel evidente de protagonistas en la gestión de los programas, adaptándolos a las necesidades y percepciones del entorno que conocen y pueden controlar.
- d) Cada uno de los programas tiene una gestión autónoma en cuanto a solicitudes, convocatorias, financiación, justificación, etc.
- e) Son en general programas que requieren una estructura de soporte bien definida y en general especializada. La financiación del personal de apoyo está incluida en algunos de los proyectos.
- f) Los montos dispuestos para financiar estos programas no son homogéneos, y tienen una discriminación positiva a favor de zonas con mayores problemas de desempleo o menores niveles de renta, que se traducen incluso en una necesidad de menor esfuerzo propio de las Corporaciones en su financiación con recursos propios.
- g) La aprobación de los proyectos depende de factores ajenos al control de las Corporaciones, estableciéndose mecanismos políticos de influencia para conseguirlos.

- h) La negociación se establece en general con un carácter mixto, en una primera instancia, con las CCAA que tienen competencias para ello, y en segunda y ulterior instancia, por la Administración Central, que en definitiva asigna los fondos.
- i) Los ayuntamientos de mediana y pequeña dimensión (entre 10.000 y 50.000 habitantes) suponen la escala óptima para llevar a cabo estas acciones.

3.2 DATOS EMPÍRICOS

A raíz de la elaboración del presente trabajo, se ha realizado una encuesta a una muestra significativa de Corporaciones Locales españolas para conocer determinados aspectos cualitativos de su intervención en programas de políticas activas de empleo.

Los datos recogidos, tanto por la naturaleza cualitativa de los mismos, como por no cubrir con amplia suficiencia, en general, el conjunto del Estado, no permiten inferencias de carácter estadístico, pero sí que suponen una aproximación a la realidad del tema en visión conjunta.

Los datos recogidos cubren los siguientes estratos poblacionales:

Tabla 19- Ámbito poblacional de la encuesta cualitativa sobre políticas activas de empleo en las Corporaciones Locales

Estratos poblacionales	Número	Población
Municipios >50.000 habitantes	52	12.629.544
Municipios entre 20.000 y 50.000 hab.	22	718.328
Municipios <20.000 habitantes	29	159.966
Corporaciones Provinciales	25	17.513.312

Datos en número de entidades y habitantes

Ayuntamientos mayores 100.000 habitantes

Sobre la base de los 130 cuestionarios recibidos, y a partir de las consideraciones realizadas en los capítulos anteriores referente al gasto por habitante de los Ayuntamientos, y teniendo en cuenta las diferencias de inversión entre unos Ayuntamientos y otros, los datos recogidos indican que en este ámbito de los municipios de gran tamaño, las Corporaciones correspondientes abordan todas las líneas de actuación reseñadas en la encuesta:

- Administración y servicios públicos de empleo (gastos de gestión)
- Formación Profesional Ocupacional (incluida formación continua)
- Medidas a favor de los jóvenes
- Medidas de apoyo a la contratación
- Medidas específicas a favor de los discapacitados
- Otras acciones

El peso de cada una de ellas se reparte en general de forma equitativa, con las específicas desviaciones. En ocasiones las medidas de apoyo a la contratación, en función del número de personas implicadas pueden darle un peso cuantitativo importante.

La línea de otras acciones, con un mayor número de iniciativas y programas europeos, así como los programas de corte más innovador, y la atención a las pequeñas empresas ya existentes, hacen que esta línea tenga un peso mucho más importante que en los municipios de menor tamaño.

En cuanto a la tipología de los programas, para este grupo de Ayuntamientos se desprenden las siguientes conclusiones:

- Aunque existe una fuerte diferencia entre los Ayuntamientos de más de 250.000 habitantes respecto del resto, en general se puede afirmar que el conjunto de estos Ayuntamientos son los que tienen más desarrollados y consolidados los programas, con una base en los programas generales de formación e inserción, pero con una buena representación de programas específicos innovadores para promover iniciativas de empleo o en profundización en proyectos de cooperación con otras entidades y agentes socioeconómicos.
- Los programas tienen en cualquier caso una tipología muy adaptada a los programas generales de las administraciones supramunicipales, con mucha dependencia de los grandes programas estatales o autonómicos, y menor de programas europeos.
- Hay una importante dedicación a la información y tutelaje de los desempleados con potenciación de los centros de orientación profesional o laboral y la introducción de las nuevas tecnologías para su accesibilidad más fácil para el ciudadano.
- Se constata una cierta orientación de que la participación en los programas tenga una mayor representación femenina, con una mayoría de municipios en los que la representación en los programas (homogéneo en las diferentes líneas) es del 60% mujeres y 40% hombres. En menor medida la proporción se desplaza hasta valores de 55% y 45%.

- En ciertos casos, se introducen actuaciones ligadas al desarrollo del tejido económico ya existente, subvencionadas o no, que permiten abrir el ámbito de actuación. Ello conlleva ciertos problemas en general ya que los técnicos suelen conocer bien el mundo del no empleado o del que se quiere autoocupar, pero desconoce el mundo de la pequeña empresa con menos de 25 trabajadores existente, que tiene a veces problemas tan relevantes como lo pueda tener un desempleado. Este fenómeno representa un cierto salto cualitativo, junto con los programas más innovadores, ya que permite abordar el tema del empleo en todas sus dimensiones (el del desempleado y el del ocupado).

En general, en estos municipios de gran tamaño, se tienen una clara función estructural de gestionar el territorio en todas las vertientes posible de políticas activas, configurando de hecho unidades de promoción económica y empleo en el ámbito de sus competencias.

Ayuntamientos entre 50.000 y 100.000 habitantes

En los ayuntamientos de tamaño medio-grande (50.000/100.000 habitantes) se suelen abordar también, como en el caso anterior, todas las líneas de actuación definidas:

- Administración y servicios públicos de empleo (gastos de gestión)
- Formación Profesional Ocupacional (incluida formación continua)
- Medidas a favor de los jóvenes.
- Medidas de apoyo a la contratación.
- Medidas específicas a favor de los discapacitados.
- Otras acciones.

El peso de cada una de ellas es desigual en función de las necesidades y preferencias de cada municipio.

Las medidas de apoyo a la contratación suelen continuar teniendo un volumen notable y el resto se reparte en general de forma equitativa, excepción hecha de las medidas a favor de los discapacitados, que suelen ser más puntuales y de menor cuantía.

La línea de otras acciones con un mayor número de iniciativas y programas europeos, así como los programas de corte más innovador, continúan teniendo un peso importante, aunque el servicio de atención a las pequeñas empresas ya existentes es relativamente poco frecuente (se da más en Cataluña, País Vasco y Madrid, pero no en todos los casos).

En lo que se refiere a la tipología de los programas gestionados:

- Se puede afirmar que la práctica totalidad de estos Ayuntamientos suelen tener bien cubiertos los servicios de información, orientación e inserción laboral, incluso con servicios a la carta (Clubes de empleo, atención especializada a colectivos de difícil inserción laboral) y con una base en los programas generales de formación e inserción adecuadas a sus necesidades (con la salvedad de la problemática general que se da en todo el Estado del período que queda vacío de formación entre la finalización de las acciones de un año y las del año siguiente, con los consiguientes perjuicios de acumular en una fase del año toda la formación ocupacional, para poner un caso ejemplar en este sentido).
- La presencia de programas específicos innovadores para promover iniciativas de empleo o en profundización en proyectos de cooperación con otras entidades y agentes socioeconómicos continúan estando presentes, aunque en menor cuantía y no en todos los casos.
- Como en todos los casos, los programas tienen una tipología muy adaptada a los programas generales de las administraciones superiores, con mucha dependencia de los grandes programas estatales o autonomías (100%), y en menor importancia de las iniciativas y programas europeos (87%). Los programas no subvencionados de alguna manera son muy escasos (8% de los encuestados).
- Hay importantes diferencias en relación al número de personas atendidas en el conjunto del total de las líneas de actuación. El motivo detectado es que ha habido ayuntamientos que no han incorporado todo el conjunto de personas atendidas por sus servicios de información, orientación e inserción laboral, desde unos centenares hasta varios millares, en los extremos.
- Los programas relacionados con las nuevas tecnologías están siempre presentes en cualquiera de las ciudades de este nivel de habitantes.
- Hay también una cierta orientación de que la participación en los programas tenga una mayor representación femenina, con una mayoría de municipios en los que la representación en los programas (homogéneo en las diferentes líneas) es del 57% mujeres y 43% hombres. Como en el caso de los municipios más grandes, la excepción se da en los de mayoría de hombres beneficiarios de las acciones.

Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 habitantes

En este tramo de Ayuntamientos, se repiten rasgos de los precedentes, como que se suelen abordar también, como en el caso anterior, todas las líneas de actuación definidas aunque de forma desigual:

- Administración y servicios públicos de empleo (gastos de gestión) (100% de los casos)
- Formación Profesional Ocupacional (incluida formación continua) (100% de los municipios)
- Medidas a favor de los jóvenes (100%).
- Medidas de apoyo a la contratación (100%).
- Medidas específicas a favor de los discapacitados (64% de los municipios tienen un programa específicamente dedicado).
- Otras acciones (84%).

El peso de cada una de ellas (en importe económico y número de personas objeto del conjunto de programas de cada línea) es desigual en función de las necesidades y preferencias de cada municipio, a pesar de que como líneas de trabajo están presentes en un gran número de ellos.

La línea 1 adquiere cada vez mayor rango en el conjunto, ya que el nivel de dependencia en el sentido de lograr fondos para poder pagar los servicios públicos de empleo de los municipios se acrecienta con la disminución del presupuesto municipal.

Las medidas de apoyo a la contratación continúan teniendo un volumen notable en cuanto al importe económico se refiere y al número de personas objeto del programa.

La línea de otras acciones con un mayor número de iniciativas y programas europeos, así como los programas de corte más innovador, tienen un peso más relativo. El servicio de atención a las pequeñas empresas ya existentes es prácticamente inexistente.

En lo que se refiere a la tipología de los programas, se aprecian las siguientes conclusiones:

- Fuerte componente de programas ligados al mundo del desempleado en todas sus facetas, servicio de orientación e inserción laboral, planes de empleo INEM - CCLL, y formación ocupacional, son el espacio de referencia básico de la actividad de los servicios dirigidos al fomento del empleo.
- Los programas específicos dirigidos a la inserción femenina están siempre presentes en alguna de las actuaciones desarrolladas.
- Las Casas de Oficios y Escuelas Taller se constituyen en un muy importante instrumento de inserción en los casos de fracaso escolar, así como los programas de garantía social, y debido al tamaño de los municipios, su incidencia en términos cuantitativos es relativamente alta.

- Los programas continúan teniendo en cualquier caso una tipología muy dependiente de los grandes programas estatales o autonomías, y en menor grado dependencia de programas europeos.
- Hay importantes diferencias en relación al número de personas atendidas en el total de las líneas de actuación. El motivo detectado es que ha habido ayuntamientos que no han incorporado todo el conjunto de personas atendidas por sus servicios de información, orientación e inserción laboral, con lo cual la variación en este tipo de ayuntamientos es importante. En este sentido cabe señalar asimismo que es imposible eliminar las duplicidades en el recuento ya que no hay bases de datos únicas en prácticamente ningún municipio que permitan discriminar el número distinto de personas atendidas (un ejemplo es que una persona es contada cada vez que realiza alguna acción en los servicios de promoción del empleo en un municipio y puede al final del año ser contabilizada varias veces, en función del servicio o servicios requeridos).
- En este nivel de ayuntamientos de tamaño medio, la participación en los programas tiene una mayor representación femenina, con una mayoría de municipios en los que la representación en los programas (homogéneo en las diferentes líneas) es del 58% mujeres y 42% hombres. También hay casos aislados con mayor presencia masculina.

Ayuntamientos hasta 20.000 habitantes

Aunque la treintena de cuestionarios recibidos no representan en términos cuantitativos los millares de municipios españoles con este tamaño de población, se pueden apuntar sin embargo algunos elementos descriptivos del entorno relativo a los pequeños municipios.

En los ayuntamientos de pequeño tamaño (hasta 20.000 habitantes) las oscilaciones y tipos de actuación están absolutamente condicionados por el presupuesto municipal, sobre todo en los municipios de menos de 5.000 habitantes, que tienen un muy pequeño margen de maniobra.

- Administración y servicios públicos de empleo (gastos de gestión) (93,9% de los casos)
- Formación Profesional Ocupacional (incluida formación continua) (90,9% de los municipios)
- Medidas a favor de los jóvenes (93,9%).
- Medidas de apoyo a la contratación (87,9%).
- Medidas específicas a favor de los discapacitados (36% de los municipios en programa específicamente dedicado).
- Otras acciones (45%).

El tamaño de los municipios condiciona de forma evidente la realización de programas. Si bien ejecutan acciones en un número relativamente importante el conjunto de líneas de actuación, el peso real de cada una de ellas es muy variable en cuanto a volumen de personas dinamizadas y de número de programas llevados a cabo en un ejercicio.

Las medidas de apoyo a la contratación continúan teniendo un volumen notable (siempre en relación al conjunto de actividades desarrolladas en el municipio) en cuanto al importe económico se refiere y al número de personas objeto del programa.

La tipología de los programas presenta las siguientes características:

- La primera necesidad de estos municipios es poder asegurar un mínimo servicio de atención al público que requiere unos servicios de como mínimo información y orientación laboral (en dos casos no se da y en uno de ellos depende de Urbanismo). Se trata de estructuras precarias, en consonancia con las limitaciones estructurales y de escala de este grupo de pequeños municipios.
- La dependencia de administraciones supramunicipales es total en este perfil municipal, sin que emprendan con presupuestos propios únicamente, acciones de políticas activas.
- Ciertamente estos pequeños municipios son (deberían ser) el foco de atención básico de la Diputaciones Provinciales. Sin datos objetivos para ello, también en este estrato proliferan acciones mancomunadas en estructuras supramunicipales (Mancomunidades, principalmente).
- Hay una importante dedicación a la información y tutelaje de los desempleados.
- La introducción de las nuevas tecnologías en su aplicación en la formación ocupacional se constituye en uno de los estandartes de este entorno, así como programas básicos en función del entorno (rural, etc.).
- Hay importantes diferencias en relación al número de personas atendidas en el total de las líneas de actuación, en función del tamaño del municipio y de que se cuenten o no las personas atendidas por los servicios de atención para el fomento del empleo.
- En general la participación femenina en los programas continua siendo más relevante que la de los hombres.

Corporaciones Provinciales

Los 25 cuestionarios útiles recibidos significan tener datos sobre más de la mitad de las Corporaciones Provinciales españolas (incluyendo los principales Cabildos y “Consells” Insulares).

Como se ha indicado reiteradamente, el ámbito competencial de las Corporaciones Provinciales es suplir las limitaciones de los municipios de menor dimensión (de menos de 20.000 habitantes), así como proporcionar a sus actuaciones un enfoque eminentemente supramunicipal, esto es, con visión de un territorio más amplio.

Las desigualdades en el mapa de actuación de las Diputaciones son importantes a lo largo y ancho de la geografía española, teniendo en cuenta la diferente estructura poblacional y fundamentalmente de tipo económico que diferencia a estos entes provinciales. (Así, por ejemplo la Diputación de Barcelona engloban a más de 5 millones de personas, y en las siete Diputaciones con mayor ámbito de población se ubican unos 14,5 millones de españoles, mientras que en las 25 Corporaciones de menor magnitud poblacional apenas llegan en conjunto a 5,5 millones de habitantes).

Esto define un panorama que no permite generalizaciones en el tratamiento de las Diputaciones, puesto que muchas de ellas, sobretodo las pequeñas, y máxime teniendo en cuenta que en España el conjunto de las Diputaciones administran presupuestos del orden del 50% que el conjunto de los Ayuntamientos, tienen presupuestos inferiores a los de Ayuntamientos de mediana dimensión.

Consecuentemente, las acciones llevadas a cabo por las Corporaciones Provinciales son muy desiguales. No obstante, la atención a la Línea 1 (administración y gastos de gestión), es muy intensa en todas las corporaciones. Igualmente, y predominantemente para las acciones financiadas por el FSE con intermediación de las Comunidades Autónomas, y en menor medida para las acciones Equal, la línea 6, otros programas, está muy presente en las acciones de las Diputaciones.

Otros datos de interés en lo relativa a las Diputaciones, Cabildos y “Consells” insulares, son los siguientes:

- La parte principal de las actuaciones de las Diputaciones se establece dentro de programas diseñados por las administraciones central y Autonómica.
- Algunas Diputaciones, sobretodo las de provincias de mediana y pequeña dimensión gestionan Escuelas Taller o Casas de Oficios.
- Las acciones cofinanciadas por el FSE están siempre presentes en los programas de las Corporaciones Provinciales, y en algunos casos, esta vía es la única dispuesta.
- Los programas de la línea 1 (administración de servicios de empleo y gastos de gestión) se enfocan más a las estructuras propias de gestión de programas que no a la prestación de servicios directos a los desempleados.

- En el caso de estas Corporaciones, la participación de otros agentes en diversos programas (sindicatos, sector empresarial, etc.) es más notable que en el caso de los Ayuntamientos, en que es prácticamente nula. No se deja constancia de la colaboración con los Ayuntamientos participantes en los programas, si los hay, aunque hay síntomas que hacen pensar en que se trata de acciones superpuestas a las de los Ayuntamientos.
- También, en consonancia con su carácter provincial, las Diputaciones abordan programas y acciones de carácter sectorial para problemáticas comunes de la provincia, como el caso de la inmigración o la dinamización de áreas rurales.
- Es de destacar en varios casos el destino de fondos de formación al personal propio de las Corporaciones.
- Mayor el número de casos con programas más básicos y con fortísima dependencia de financiación exterior, que los casos de programas innovadores y líderes del ámbito provincial.
- Alguna Diputación prácticamente no opera en el ámbito de las Políticas Activas.
- Hay una clara diferencia entre dos grupos de Entidades: las que han asumido las políticas activas de empleo entre sus competencias y las que todavía no han asumido entre sus prioridades estas políticas. Asimismo entre las primeras, existen grandes diferencias entre: las que han asumido un cierto liderazgo en dichas políticas iniciando procesos para las unidades locales de menor capacidad (municipios de carácter rural con programas de dinamización para el Desarrollo) o para áreas funcionales que requieren una cierta coordinación entre las administraciones locales y los agentes socioeconómicos. En este sentido son destacables los Pactos Locales por el Empleo en la provincia de Barcelona, con la cofinanciación de la Generalitat o los procesos que motivan la intervención de entes comarcales o mancomunidades (Extremadura o Andalucía).
- La participación en los programas suele, en consonancia con las tendencias del desempleo, tener más presencia femenina, teniendo en general una oscilación entre 55 y 75% para las mujeres y únicamente en 5 de los 25 cuestionarios analizados hay mayoría de hombres (entre 50 y 85%).
- La diversidad de los programas es muy inferior a la de Ayuntamientos.

Con los datos válidos correspondientes a 121 Corporaciones Locales, con un total de más de 850 acciones, dentro de la encuesta cualitativa a las Corporaciones españolas, se pueden fijar algunas conclusiones añadidas respecto a la estructura de los programas llevados a cabo por dichas entidades. Estos resultados globales se presentan en la Tabla 20 siguiente:

Tabla 20: Rasgos de los programas de actuación de las Corporaciones Locales

Conceptos	Estratos de Corporaciones (*)				
	>100	50-100	20-50	<20	CCPP
Nº de entidades con encuesta válida	25	22	24	27	23
Promedio de acciones por entidad	11,5	8,3	6,0	3,8	5,0
% acciones cofinanciadas	89,6	96,2	90,3	91,2	91,4
% cofinanciación por más de una entidad	8,7	11,5	24,3	2,9	10,0
% acciones financiadas por la propia entidad	79,8	87,4	88,9	78,4	74,3
% Línea 1: Administración Serv. Empleo	10,4	10,9	22,2	20,6	13,0
% Línea 2: Formación Ocupacional	23,3	20,8	14,6	15,7	15,2
% Línea 3: Jóvenes	14,2	14,7	13,2	7,8	17,2
% Línea 4: Ayudas a la contratación	18,0	22,4	25,7	38,2	19,8
% Línea 5: Discapacitados	3,5	3,9	7,6	5,9	8,0
% Línea 6: Otras acciones y UE	30,6	27,3	16,7	11,8	26,8

(*) Corresponde al tamaño poblacional de los municipios, en miles de habitantes, y Corporaciones Provinciales (CCPP).

Fuente: Encuesta cualitativa a Corporaciones Locales. Datos de 2003.

Notas: En los datos de Corporaciones Provinciales, se han omitido, en las dos primeras filas, los datos de una Diputación (Granada), por tener un número mucho mayor de acciones (31) que el promedio.

Los porcentajes de acciones por líneas se refieren a número de acciones censadas, sin tener en cuenta su respectivo importe.

Un análisis sucinto de los resultados de dicha tabla pone de manifiesto lo siguiente:

- De forma clara, la diversidad de acciones llevadas a cabo por cada Corporación aumenta a medida que lo hace el tamaño del municipio. Para las Diputaciones, esta ratio se comporta a un nivel discreto, muy concentrado.
- La cofinanciación de acciones es una tónica general, superando el 90% del total de los proyectos.
- Las Diputaciones serían las entidades en las que hay un mayor porcentaje de acciones no financiadas por la entidad (casi un 25%). Igualmente, aunque en una proporción del orden del 30% de programas no financiados por la entidad municipal, ocurre algo similar, curiosamente para los grandes municipios y también para los más pequeños²⁷.
- Los pequeños municipios concentran más sus vías de financiación de programas, confiándolos únicamente en su práctica totalidad a una sola entidad (CCAA o INEM, generalmente).

²⁷ Una interpretación de este fenómeno es que, para los municipios mayores existe una capacidad financiera que lo permite, mientras que para los más pequeños, existen actuaciones consolidadas con cargo a los presupuestos propios, que aunque de escaso importe monetario, tienen una gran repercusión en los mismos.

- En cuanto a las líneas de actuación, se observa una preponderancia general de las acciones cofinanciadas por el FSE y otras acciones integrales similares en los grandes municipios (mayores de 50.000 habitantes) y Corporaciones Provinciales. En cambio, en los municipios menores de 50.000 habitantes, es el mantenimiento de los servicios de empleo y gastos de gestión donde se encuentra un mayor porcentaje de programas (no así en importes).
- Las ayudas a la contratación serían la aplicación principal en número de programas para los municipios menores de 50.000 habitantes, de manera que a medida que disminuye el tamaño de los municipios, en general, aumenta el peso de esta línea.
- Las dos líneas anteriores (Servicios de empleo y Ayudas a la contratación) ven en conjunto aumentado su peso específico en el número de acciones desarrolladas a medida que disminuye el tamaño de los municipios, desde sólo el 28% en los grandes municipios hasta casi el 60% para los de menos de 20.000 habitantes. En el caso de las Diputaciones este porcentaje se sitúa en el 23%.
- Se aprecia una preponderancia mayor a favor de los programas para discapacitados en las Diputaciones respecto a los Ayuntamientos.
- Las medidas destinadas a los jóvenes son mucho menores en los ayuntamientos más pequeños que en el resto, fundamentalmente debido a la menor proporción de Escuelas Taller-Casas de Oficios existentes en municipios pequeños que en municipios más grandes.
- En conjunto, la recurrencia más en los programas llevados a cabo es para la línea 6, con cerca del 25% de los mismos, seguida muy de cerca por las ayudas a la contratación (línea 4), con el 23%. Las acciones de formación implicarían la 19% del total de los programas de las Corporaciones Locales. Los gastos de gestión y las medidas a favor de los jóvenes, a su vez, en porcentajes muy similares del 14% se distanciarían del 5% de las acciones destinadas a los discapacitados.

En resumen, para el conjunto de las Corporaciones Locales se aprecian tres aspectos que, en general, definen su intervención en acciones de políticas activas:

- a) Su papel subsidiario por parte de administraciones superiores, adaptando los programas previstos por éstas a la percepción de las respectivas realidades. En ello es fundamental la financiación que conllevan estos programas, sin la cual sería muy difícil, por no decir imposible, llevar a cabo acciones.
- b) Una heterogeneidad acusada en cuanto a los respectivos catálogos de actuación, en algunos casos muy restringidos, y en otros abundantes, muy probablemente relacionado con directrices y estrategias competenciales, pero también con una mayor o menor facilidad para obtener recursos de las administraciones superiores.

- c) Una cierta correlación en muchos aspectos de intervención, asociada al tamaño del municipio, lo cual no es ajeno al peso específico que los programas tienen en el conjunto de los servicios que proporciona la Corporación y la identificación de factores de escala.

3.3 CUANTIFICACIÓN DEL GASTO EN LAS DISTINTAS LÍNEAS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO FINANCIADO CON CARGO A LOS INGRESOS PROPIOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Dentro del objeto del Estudio sobre el Gasto Propio de las Corporaciones Locales, introducido en el capítulo precedente, se abordó la distribución del gasto propio de las Corporaciones Locales por líneas de intervención, coincidentes con las definidas por la OCDE.

Estos datos se resumen a continuación:

Tabla 21- Gasto propio por líneas de políticas activas de empleo. Total Corporaciones

Líneas	1999	2000	2001	2002	2003
Línea 1	30.639.891	32.029.255	46.091.764	115.152.834	122.214.716
Línea 2	16.043.886	18.798.434	22.465.403	25.999.061	36.669.650
Línea 3	37.102.303	70.860.113	30.722.920	56.971.923	49.462.622
Línea 4	78.006.693	87.441.655	81.301.194	112.758.914	127.674.047
Línea 5 (*)	0	0	6.176.901	6.006.293	8.329.092
Línea 6	56.209.423	59.900.507	41.204.927	74.198.163	82.977.513
Totales	218.002.196	269.029.965	227.963.109	391.087.188	427.327.640

Datos en Euros

(*) En la primera edición del Estudio, el gasto de esta línea estaba comprendido en las anteriores, sobretudo en la 3.

Siendo:

- **Línea número 1:** Administración y servicios públicos de empleo (gastos de gestión)
- **Línea número 2:** Formación Profesional Ocupacional
- **Línea número 3:** Medidas a favor de los jóvenes
- **Línea número 4:** Medidas de ayuda a la contratación

- **Línea número 5:** Medidas a favor de los discapacitados
- **Línea número 6:** Otros programas (fundamentalmente programas europeos)

Tabla 22- Estructura del gasto propio por líneas de políticas activas de empleo. Total Corporaciones

Líneas	1999	2000	2001	2002	2003
Línea 1	14,1%	11,9%	20,22%	29,4%	28,6%
Línea 2	7,4%	7,0%	9,85%	6,6%	8,6%
Línea 3	17,0%	26,3%	13,48%	14,6%	11,6%
Línea 4	35,8%	32,5%	35,66%	28,8%	29,9%
Línea 5	0,0%	0,0%	2,71%	1,5%	1,9%
Línea 6	25,8%	22,3%	18,08%	19,0%	19,4%
Totales	100,0%	100,0%	100,00%	100,0%	100,0%

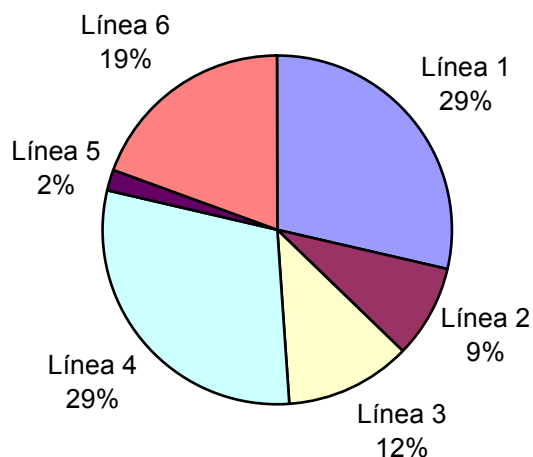
Datos en porcentajes de cada línea de políticas activas. Total Corporaciones

La línea 1 (gastos de gestión), está sufriendo una marcha imponente, cuadruplicando su importe de 1999 a 2003. Ello puede deberse a una mayor derivación de los presupuestos que se gestionan hacia la consolidación de las estructuras dedicadas a PAE, lo cual es positivo, y también debido a que las cofinanciaciones suelen escasear para esta línea de actuación, lo cual exigiría un esfuerzo propio mayor. También las diferencias pueden provenir de diferencias en el cómputo respecto a pasadas ediciones, por parte de las entidades encuestadas, al mejorarse el sistema de obtención de datos en el contexto de la encuesta.

La línea 6 (otras acciones) aunque incrementa, va perdiendo su peso relativo a lo largo de los años, mientras que se manifiesta una confianza proporcional en la línea 2 (formación profesional ocupacional). La línea 3, Medidas a favor de los jóvenes es la que presenta, a lo largo de los años, una mayor atonía.

Un gráfico puede ayudar a visualizar esta estructura:

Gráfico 2- Estructura de las aportaciones propias de las Corporaciones por líneas. 2003



Las líneas 4 (Ayudas a la contratación), y la 1 (Administración y gastos de gestión), son las estrellas del gasto propio de las Corporaciones Locales, con casi el 60% del gasto total en 2003. Ello viene a corresponderse con las transferencias dadas a las unidades de empleo y a los planes de empleo local, como dos grandes programas de financiación por parte de las administraciones autonómica y estatal.

La línea 3, por su parte, se ve repercutida por el programa de Escuelas-Taller/Casas de Oficios, en la parte financieramente soportada por las Corporaciones Locales titulares de los programas. La línea 2 (formación) se correspondería con el otorgamiento de cursos de Formación Ocupacional a las corporaciones. A su vez, los programas europeos, incluidos en la línea 6, en la parte soportada por la cofinanciación local, quedaría manteniendo un peso importante. En cuanto a las medidas a favor de los discapacitados, con la mejora en la obtención de datos en el Estudio, ha quedado fijada en un respetable 2%, por bien que su comportamiento es muy irregular (y muy fiel) ya que son escasas las Corporaciones Locales que diseñan acciones –básicamente de formación- para este colectivo, aunque lo siguen haciendo año tras año.

Los resultados obtenidos no aparecen, a la luz de las estructuras generales y del conocimiento de la realidad local, disonantes con la fotografía real.

Resulta también de interés reflejar los datos por líneas de actuaciones en función de los distintos estratos poblacionales analizados, en serie temporal, como ponen de manifiesto las tablas siguientes.

Puede observarse un comportamiento errático de la aplicación de los distintos tipos de Corporaciones Locales a cada una de las líneas de políticas activas. Lo que sí parece claro es que los municipios de mayor dimensión concentran la mayor proporción de gasto propio en el mantenimiento de sus estructuras (Línea 1), a la vez que también en los programas europeos y otros de carácter global. Las ayudas a la contratación aparecen como la estrella del gasto propio en las corporaciones de menor tamaño, y también en el caso de las Diputaciones.

La Formación Ocupacional, siguiendo la tónica de los datos globales, no es una destino importante de aportación de gasto propio.

En general, con algunas excepciones, en todos los estratos de Corporaciones se sigue una similar estructura por líneas en el reparto de los gastos propios aplicados. Ello viene sin duda determinado por la propia estructura de los recursos financieros aportados desde otros ámbitos.

En cuanto a un análisis más causal, la estructuración y reparto de la financiación propia resulta coherente con la naturaleza de los programas y acciones a los que se aplican las Corporaciones Locales.

En efecto, las acciones de Formación ocupacional vienen generalmente financiadas al 100%, por lo que no requieren razonablemente de aportaciones propias. Por su parte, las medidas a favor de los jóvenes, prioritariamente Escuelas-Taller y Casas de Oficios, son muy rentables en términos de impacto local, pero requieren una participación financiera de las Corporaciones, al menos en cuanto a gastos de gestión y materiales. A cambio, las Corporaciones reciben generalmente, el resultado de la obra.

Algo similar ocurre con las Ayudas a la Contratación, ya que de esta manera las Corporaciones disponen de mano de obra subvencionada para la realización de servicios y obras de su competencia, con lo cual la rentabilidad es inmediata en todos los sentidos: la ocupacional y la aportación a la colectividad. En este programa, (y en parte también en el de ET/CO) los municipios, la comunidad, recupera con creces en términos de obra o servicio la aportación presupuestaria propia²⁸.

²⁸ La contratación de desempleados por parte de las Corporaciones significa una importante ayuda a los municipios, de ahí que sea un programa muy deseado. Sin embargo, por sus propias características esenciales también está sujeto a disfunciones en cuanto a políticas activas se refiere, por cuanto viene a

Los programas europeos requieren normalmente porcentajes de financiación que pueden oscilar entre el 25% y el 50%, lo que explicaría que, además por unas ciertas economías de escala, siempre deba aparecer una buena proporción de gasto propio comprometido en dichas acciones.

Por último, la línea 1 (gastos de gestión), se correspondería con el mantenimiento de estructuras de apoyo al empleo, de carácter genérico, muy apreciadas de mantener con presupuestos propios por parte de las Corporaciones, puesto que constituyen la célula consolidada de su intervención en políticas activas de empleo. Ello viene a redundar en que buena parte del resto de programas venga también a cubrir estas estructuras propias.

En resumen y esencialmente, los resultados obtenidos se explican de manera muy convincente a partir del conocimiento de la realidad local.

Tabla 23- Gasto propio por líneas de políticas activas de empleo por tipos de Corporaciones

2001	>50	20-50	<20	Diputac.	Total
Línea 1	19.880.548	4.834.771	18.995.194	2.381.251	46.091.764
Línea 2	8.347.746	372.480	11.571.838	2.173.339	22.465.403
Línea 3	14.410.364	3.383.769	8.538.248	4.390.539	30.722.920
Línea 4	37.062.973	13.445.875	19.515.544	11.276.801	81.301.194
Línea 5	1.120.747	583.609	4.031.113	441.432	6.176.901
Línea 6	23.057.736	4.403.555	12.922.474	821.162	41.204.927
Total	103.880.115	27.024.058	75.574.412	21.484.524	227.963.109
2002	>50	20-50	<20	Diputac.	Total
Línea 1	63.314.305	17.109.496	22.959.480	11.769.554	115.152.834
Línea 2	11.281.611	2.191.704	9.860.874	2.664.872	25.999.061
Línea 3	21.244.591	6.541.580	25.452.324	3.733.428	56.971.923
Línea 4	28.562.066	29.042.068	42.022.982	13.131.799	112.758.914
Línea 5	1.486.167	2.336.817	1.660.295	523.014	6.006.293
Línea 6	37.665.225	7.353.828	18.014.797	11.164.312	74.198.163
Total	163.553.965	64.575.493	119.970.751	42.986.979	391.087.188
2003	>50	20-50	<20	Diputac.	Total
Línea 1	65.573.851	17.401.279	26.494.071	12.745.515	122.214.716
Línea 2	12.161.374	4.119.295	17.562.809	2.826.172	36.669.650
Línea 3	20.899.606	6.401.272	17.872.515	4.289.229	49.462.622
Línea 4	27.074.623	26.626.996	59.732.119	14.240.310	127.674.047
Línea 5	1.980.240	3.593.116	2.017.063	738.673	8.329.092
Línea 6	37.850.921	8.558.736	22.224.303	14.343.553	82.977.513
Total	165.540.615	66.700.693	145.902.879	49.183.453	427.327.640

Datos en Euros

Tabla 24- Estructura del gasto propio por líneas de políticas activas de empleo por tipos de Corporaciones

2001	>50	20-50	<20	Diputac.	Total
Línea 1	19,14%	17,89%	25,13%	11,08%	20,22%
Línea 2	8,04%	1,38%	15,31%	10,12%	9,85%
Línea 3	13,87%	12,52%	11,30%	20,44%	13,48%
Línea 4	35,68%	49,76%	25,82%	52,49%	35,66%
Línea 5	1,08%	2,16%	5,33%	2,05%	2,71%
Línea 6	22,20%	16,29%	17,10%	3,82%	18,08%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2002	>50	20-50	<20	Diputac.	Total
Línea 1	39,6%	26,1%	18,2%	25,9%	28,6%
Línea 2	7,3%	6,2%	12,0%	5,7%	8,6%
Línea 3	12,6%	9,6%	12,2%	8,7%	11,6%
Línea 4	16,4%	39,9%	40,9%	29,0%	29,9%
Línea 5	1,2%	5,4%	1,4%	1,5%	1,9%
Línea 6	22,9%	12,8%	15,2%	29,2%	19,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,00%	100,0%
2003	>50	20-50	<20	Diputac.	Total
Línea 1	38,7%	26,5%	19,1%	27,4%	29,4%
Línea 2	6,9%	3,4%	8,2%	6,2%	6,6%
Línea 3	13,0%	10,1%	21,2%	8,7%	14,6%
Línea 4	17,5%	45,0%	35,0%	30,5%	28,8%
Línea 5	0,9%	3,6%	1,4%	1,2%	1,5%
Línea 6	23,0%	11,4%	15,0%	26,0%	19,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,00%	100,0%

Datos en porcentajes sobre el total de gasto propio de cada línea

Para acabar esta exposición de los interesantes resultados del Estudio, en la Tabla 25 se resumen las aportaciones con presupuesto propio de las Corporaciones respecto el gasto total gestionado.

De estos datos se desprende que el mayor esfuerzo en términos relativos va destinado a la Línea 1, mayoritariamente financiada con recursos propios de las Corporaciones. Este dato, aparte de responder a una evidencia primaria de que corresponden a estructuras que tienen prioridad de mantenimiento, también estaría reflejando gastos no financiados a otras instancias para la aplicación al resto de líneas.

La línea 6 parece centrar un interés más que proporcional en los municipios de mayor dimensión que en el resto de corporaciones, fundamentalmente explicable por el mayor potencial presupuestario de este grupo de municipios y por el interés de los mismos en desarrollar las acciones horizontales que conforman esta línea de actuación.

Las Diputaciones tienen en la Línea 4 (subvenciones a la contratación), la mínima corresponsabilidad presupuestaria, con porcentajes muy uniformes situados entorno al 10% de financiación propia de los programas.

El resto de resultados, en general, aparentan un comportamiento errático, por lo que no pueden desprenderse de los mismos conclusiones generalizables.

Lo que sí aparece como un signo claro es que la aportación con gasto propio decrece respecto el gasto total gestionado a medida que el tamaño de los municipios decrece, siendo el menor en el caso de las Diputaciones. De ello puede desprenderse que el esfuerzo en aplicar presupuestos propios respecto el gasto total gestionado tiene correlación con los compromisos presupuestarios hacia conceptos finalistas, muy acusado en el caso de las Diputaciones y, por mor de la menor disponibilidad presupuestaria, también a medida que se reduce el tamaño del municipio.

En todo caso, y a modo de conclusión final, existe una clara correlación entre el tamaño del municipio, y de los municipios respecto de las Diputaciones, en el comportamiento de la dedicación de sus recursos a las políticas activas de empleo, derivados de la capacidad y disponibilidades de recursos, entre otras cuestiones.

Encuestadas más de 130 Corporaciones Locales a los efectos del presente trabajo, respecto de la prioridad que conceden a unas determinadas líneas de actuación, se dan desviaciones muy poco relevantes, con excepción de una línea de actuación en la que todas las Corporaciones parecen tener un sentido unánime: la escasa prioridad

Tabla 25- Proporciones de gasto propio por líneas de políticas activas de empleo sobre el gasto total gestionado, por tipos de Corporaciones

	>50.000 habitantes			20.000-50.000 habitantes			<20.000 habitantes			Corporac. Provinciales		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Línea 1	82,6%	82,4%	80,0%	79,3%	58,0%	58,9%	62,0%	45,9%	38,9%	94,8%	66,7%	70,4%
Línea 2	26,2%	24,2%	25,8%	33,8%	14,0%	20,7%	20,8%	21,0%	24,5%	46,5%	26,2%	24,8%
Línea 3	25,5%	26,2%	25,8%	15,4%	15,7%	14,1%	9,4%	21,0%	15,7%	21,4%	16,5%	17,4%
Línea 4	24,4%	24,2%	20,6%	14,0%	30,5%	29,2%	10,8%	22,4%	21,7%	11,8%	11,5%	11,6%
Línea 5	50,8%	37,4%	44,3%	52,4%	53,8%	70,4%	70,2%	24,8%	27,8%	30,6%	39,4%	16,5%
Línea 6	40,9%	43,0%	36,6%	22,6%	22,8%	21,7%	10,6%	23,6%	20,6%	10,4%	20,7%	22,0%
Total	32,5%	39,5%	36,8%	22,7%	29,5%	28,9%	16,3%	24,5%	22,6%	18,6%	19,5%	19,9%

Datos en porcentaje de gasto propio sobre el total gestionado, por líneas y tipos de corporaciones.

conferida a las acciones de inserción de colectivos inmigrantes. Sin embargo, también sorprende que las mayores valoraciones de este epígrafe se den en los municipios menores de 20.000 habitantes. Las conclusiones de este apartado de la encuesta efectuada sólo permiten añadir que en general no se descarta ningún tipo de acción de las propuestas, puesto que todas ellas superan en general la puntuación del 60% de interés.

Esta información se cruza con la valoración de la situación actual del desarrollo de cada una de las medidas propuestas, resultando en general una calificación más baja, denotándose una cierta proporcionalidad entre el tamaño del municipio y el mayor ajuste entre la prioridad concedida a cada tipo de actuación y la situación de la misma en cada territorio. Esto sería exponente de una mayor confiabilidad por parte de los municipios mayores, en gestionar cada tipo de medida, lo cual no deja de ser razonable.

Un dato interesante sería denotar la distribución territorial de gasto aplicado por las propias Corporaciones a lo ancho del territorio del Estado. Sin embargo, no disponemos de más datos respecto a la distribución territorial del gasto en políticas activas de empleo llevadas a cabo por las corporaciones locales que agrupe los datos a nivel nacional, por territorios, que los obtenidos del trabajo realizado por encuesta, al que nos hemos venido refiriendo, cuyos datos se presentan en la Tabla 25.

Dichos datos, a fin de no incurrir en graves errores debido a las limitaciones de las muestras, se refieren únicamente a las poblaciones –ciudades- mayores de 50.000 habitantes (y capitales de provincia, aunque no lleguen a esa cifra, en su caso).

Habida cuenta de las diferencias en la población residente en cada provincia, en sus ciudades mayores de 50.000 habitantes²⁹,

La ponderación por provincias del gasto total no resulta directamente interpretable. No obstante, las provincias de Madrid y Barcelona, la segunda ligeramente por encima, significan el 31.2% del gasto propio total, seguidas a considerable distancia por Cádiz, con sólo un 4,8% del gasto propio total. Bien es cierto sin embargo que en estas dos primeras provincias es donde se acumula el 37% de la población residente en ciudades mayores de 50.000 habitantes.

Por ello, la única medición relativa factible es la proporcionada por el coeficiente de gasto por habitante.

²⁹ En España viven (en 2003) un 52% de la población en ciudades mayores de 50.000 habitantes, 22,4 millones de personas.

Los resultados, aun utilizando el promedio de los cinco años de los que se tienen datos, no resulta nada concluyente, por bien que, entre las 20 primeras posiciones, todas ellas por encima de la media, se encuentran Ceuta y Melilla, las provincias catalanas excepto Barcelona, Lugo y Ourense, las dos provincias extremeñas, Sta. Cruz de Tenerife, Cádiz, Jaén y Huelva, y las castellanas de Ávila, Ciudad Real, Albacete, Cuenca y Toledo. Huesca estaría también en esta lista en octava posición.

Sea como fuere, el comportamiento en este ranking es muy errático, y no permite dibujar tendencias claras y universales. Sí parece claro que se da una dicotomía en el mayor esfuerzo de gasto propio: no hay correlación entre el nivel de renta y/o las tasas de desempleo y el esfuerzo de las Corporaciones Locales en términos de gasto propio. Éste esfuerzo debe responder pues a otras variables explicativas, o bien ser errático por naturaleza. Esta conclusión, lejos de ser decepcionante es ilustrativa.

Tabla 26- Distribución del gasto propio en políticas activas por provincias (municipios mayores de 50.000 habitantes). Miles de Euros

Provincias	1999	2000	2001	2002	2003	Provincias	1999	2000	2001	2002	2003
Álava	364,7	3.555,3	2.089,1	2.164,2	2.364,7	Lleida	1.732,1	2.181,0	652,0	1.866,9	1.794,0
Albacete	3.735,2	4.485,8	862,7	4.988,1	4.959,0	Lugo	1.404,1	1.754,0	1.355,0	434,0	569,9
Alicante/Alacant	7.488,7	6.640,9	370,9	6.024,6	5.041,1	Madrid	29.363,3	26.803,8	23.394,6	33.809,3	31.238,5
Almería	2.081,7	2.117,0	37,3	2.130,1	2.142,4	Málaga	5.864,0	6.257,9	4.064,6	2.234,5	3.835,9
Asturias	1.465,8	17.415,7	3.156,2	3.507,2	1.931,3	Melilla			10.060,7	1.377,8	1.778,7
Ávila	963,1	1.175,5	725,5	1.331,3	1.577,0	Murcia	4.312,2	5.334,6	2.954,6	4.386,0	3.993,3
Badajoz	3.234,6	4.044,3	1.175,3	1.649,2	1.795,9	Navarra	2.054,5	2.709,7	1.073,7	1.393,8	1.401,8
Balears (Illes)	1.478,5	2.271,4	1.351,9	915,8	983,6	Ourense	4.686,4	5.552,4	618,1	1.592,2	1.148,9
Barcelona	39.361,8	41.614,5	18.571,8	22.706,0	25.403,4	Palencia	1.258,3	1.176,6	458,1	422,9	462,0
Burgos	1.630,2	2.136,4	952,3	37,5	52,0	Palmas (Las)	3.891,7	4.671,4	615,9	5.192,3	5.346,4
Cáceres	2.281,6	2.466,7	6,7	635,7	639,4	Pontevedra	3.844,1	5.042,0	1.665,8	2.233,0	2.259,6
Cádiz	4.623,5	13.631,8	8.345,9	8.015,3	10.321,5	Rioja (La)	1.255,5	1.391,1	402,4	241,5	333,7
Cantabria	1.562,3	2.284,8	2.897,8	1.657,0	1.664,3	Salamanca	1.955,4	2.430,9	884,5	340,9	398,1
Castellón/Castelló	2.232,0	2.911,2	157,0	304,1	278,2	Santa Cruz de Tenerife	7.152,6	7.954,9	1.755,0	3.009,0	3.026,3
Ceuta			527,6	2.281,0	1.872,6	Segovia	502,8	706,8	156,3	406,1	408,5
Ciudad Real	10.749,7	6.596,5	1.512,5	479,6	482,4	Sevilla	6.620,8	7.718,1	6.556,0	4.819,4	5.217,7
Córdoba	3.487,8	4.576,4	1.704,9	1.584,5	1.602,9	Soria	189,7	500,8	199,1	109,2	89,7
Coruña (A)	5.212,8	6.608,4	1.903,6	3.759,2	3.326,7	Tarragona	3.044,4	3.824,8	1.249,0	2.795,3	2.671,2
Cuenca	1.267,9	1.739,2	265,7	344,5	346,5	Teruel	0,0	891,2	119,1	235,8	237,2
Girona	3.106,4	3.791,5	439,3	592,9	596,3	Toledo	2.778,1	3.838,2	938,6	1.428,2	1.320,1
Granada	4.509,6	5.674,3	1.658,2	2.126,1	2.138,3	Valencia/València	8.080,7	10.106,3	2.446,2	6.211,0	7.270,8
Guadalajara	955,4	1.391,9	0,0	456,2	393,4	Valladolid	2.317,5	2.052,4	302,5	326,7	240,0
Guipúzcoa	3.910,6	4.206,1	1.366,1	1.750,8	1.760,9	Vizcaya	5.089,7	6.729,2	3.545,5	10.988,9	10.124,2
Huelva	2.735,3	3.449,4	1.184,2	1.057,2	1.063,3	Zamora	1.146,7	1.417,9	148,8	390,5	448,2
Huesca	1.210,3	1.477,2	263,4	347,5	349,5	Zaragoza	4.314,6	5.407,9	3.517,8	4.933,9	5.406,7
Jaén	3.879,1	4.372,7	111,2	1.269,4	1.276,7	GASTO Total	218.002,2	269.030,0	120.861,0	163.554,0	165.540,6
León	1.614,8	1.941,3	89,7	260,3	156,2	Gasto/ Hab. (Euros)	5,3	6,6	5,6	7,3	7,4

4 LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO LLEVADAS A CABO POR LAS CORPORACIONES LOCALES

En los capítulos precedentes ya se han señalado buena parte de los factores que condicionan la financiación de las acciones que ejecutan las Corporaciones Locales en materia de Políticas Activas de Empleo:

En primer lugar, es de señalar el efecto multiplicador del gasto propio aplicado, de manera que las entidades locales aportan recursos en función de que otros organismos cofinancien, y en términos mayoritarios, las actuaciones llevadas a cabo.

En segundo lugar, la naturaleza de las acciones y programas contenidas en las distintas líneas de actuación, de las que se deriva una cierta estructura prototípica:

- La relación coste-beneficio que existe en las acciones de la línea 4, y en menor medida en las de la línea 3, en este caso en función de la naturaleza de los programas de Escuelas-Taller/ Casas de Oficios.
- La consolidación de estructuras de apoyo a las políticas de apoyo al empleo, que exige un compromiso presupuestario estable para la línea 1.
- Una escasa dedicación a las acciones de formación, debido a la poca relevancia que tienen las programaciones de las Corporaciones Locales respecto el conjunto de acciones llevadas a cabo por Centros Colaboradores. En cualquier caso, estas acciones son las mejor financiadas desde el exterior.
- La erraticidad de los programas financiados directamente con fondos europeos, que a pesar de su utilidad, sobretudo a partir de un tamaño de municipio suficiente, exigen al menos nominalmente, una cofinanciación sustancial.

En conjunto late sobre la estructura financiera de la función llevada a cabo por las Corporaciones Locales la inestabilidad derivada de las coyunturas de otorgamiento de recursos, pues estos son siempre específicos y se reconsideran año tras año, creando estructuras que en muchas ocasiones tienen que desarrollar acciones también como un objetivo de supervivencia. En definitiva, si no existe una capacidad y un decidido empeño por parte de la Corporación en mantener estructuras propias, el modelo de gestión se ve altamente condicionado por la precariedad en la consecución de fondos.

Esto ocasiona en todos los casos un efecto que, aunque razonable, no deja de ser perverso, que se explica por el hecho de que es la posibilidad de contar con recursos financieros la que determina la aplicación de la Corporación a una u otra actuación, y,

por ende, siempre jugando con las economías de escala, la aportación propia se entiende como en general subsidiaria y con efecto multiplicador.

El horizonte presupuestario anual es un inconveniente extraordinario para la eficiencia en las acciones y la aplicación de gasto, y entra de pleno en la contradicción puesto que las políticas activas sólo pueden evaluarse y dar resultados a medio-largo plazo³⁰, por lo que el marco financiero que las posibilita debería ser, también y sobretodo para las sobrecargadas arcas de las Corporaciones Locales, máxime a largo plazo, estable, cuando se trata de un servicio opcional, no obligatorio para éstas.

Todo ello, sin duda viene a condicionar la eficiencia de un modelo en el que en ocasiones resulta más importante conseguir recursos externos para el mantenimiento de estructuras, que no planificar las acciones desde la realidad de cada contexto.

Esta precariedad se transmite, y con efectos negativos, a las estructuras humanas que gestionan los programas en el contexto local, e incide también negativamente en su nivel y posibilidades de proyección.

Cuestión aparte, y derivada lógicamente de lo expuesto, es que se procure desde las corporaciones financiar por cuantas más vías se pueda las estructuras disponibles, lo cual en el marco presupuestario contable de estas administraciones incide en las dificultades de conocer, realmente en detalle y rigor, los recursos propios que se aplican a cada uno de los programas.

También es importante tener en cuenta que la práctica totalidad de los recursos financieros ajenos que llegan a las Corporaciones Locales son finalistas, esto es, se conceden para cada acción específicamente.

En cualquier caso, y en general, lo descrito en el capítulo anterior pone de manifiesto que, del orden de un 75% de las actuaciones que en materia de políticas activas, llevan a cabo las corporaciones locales, se financia con recursos externos.

La financiación ajena, proveniente básicamente de las Administraciones superiores, se caracteriza por una enorme diversidad de programas y convocatorias, incluso de organismos implicados, por lo que es realmente complejo, no sólo llevar una política presupuestaria razonable, sino hacer un seguimiento de dichos programas³¹.

³⁰ El seguimiento de los beneficiarios, por ejemplo, es muy precario, limitándose al corto plazo financiado por la acción, con lo que no se incluyen recursos ni para poder efectuar este indispensable seguimiento evaluativo.

³¹ En todas las Corporaciones de cierto tamaño existen unidades dedicadas exclusivamente a efectuar un seguimiento de las convocatorias, destinándose muchos recursos a la sola presentación de candidaturas.

La realidad de las cosas es que, en la actualidad, en el curso de un ejercicio normal, un Ayuntamiento de mediana dimensión puede disponer de un amplio –teóricamente- abanico de posibilidades de actuación financiada, en general, de al menos una docena de ellas. Cada una responde a una convocatoria, normalmente a una disposición publicada en un Diario Oficial, a lo largo de todo el año, aunque la experiencia enseña las fechas más corrientes en cada caso. Cada acción requerirá su propia temporalización, un expediente de solicitud –en ocasiones arduo- y la incierta espera hasta que se aprueba la concesión, normalmente con escaso tiempo más exiguo que el teórico para ser ejecutada.

A su solicitud y lo largo del proceso de ejecución se ponen a prueba, en ocasiones al límite, los servicios de Intervención de la Corporación. Y finalmente, a su término, debe esperarse –perseguirse- el cobro de la financiación concedida, esto si no existe ninguna eventualidad en el proceso de justificación³².

En el contexto de una Administración Pública, todo ello pone a prueba los procesos presupuestarios y su liquidación, resolviéndose a lo largo del año la financiación de programas inciertos en el momento de elaborar los presupuestos, con créditos extraordinarios.

También, la temporalidad de los programas y acciones, incide en la precariedad de los contratos laborales suscritos para las estructuras de gestión de las acciones.

Las cuestiones financieras y presupuestarias ligadas a estos programas ha generado, entre otros motivos, que se vayan creando fórmulas jurídicas dotadas de mayores niveles de autonomía para gestionar estas acciones.

Ciertamente, los programas y actuaciones son diseñados por el ente que los financia, por lo que la corporación debe adaptar sus necesidades a los criterios de elección, en ocasiones hasta extremos verdaderamente originales. Con ello, no siempre se pueden desarrollar las mejores acciones en función de las estrategias y necesidades de la realidad del municipio, de manera que existen programas por una u otra razón, menos prioritarios, que se llevan a cabo porque son más fáciles de conseguir que los razonadamente adecuados como más prioritarios.

³² Es corriente a este respecto, que los profesionales y empresas externas que proporcionan bienes y servicios para las acciones, deban demorar el cobro de sus percepciones hasta que la Corporación disponga de los recursos financieros solicitados, con lo que los periodos efectivos de liquidación a éstos se suelen demorar muchos meses.

La financiación de los programas, procede pues básicamente de cuatro fuentes genéricas:

- De la Comunidad Autónoma,
- De la Administración Central y sus organismos,
- De las Diputaciones,
- En ocasiones, de los fondos europeos, normalmente intermediados por la unidad administradora o la Comunidad Autónoma.

No existen estudios que permitan establecer una estructura financiera de los programas que gestionan las Corporaciones Locales en el territorio nacional, por bien que exista información en las fuentes como para elaborar dicho catálogo, lo cual se aparta de las pretensiones genéricas del presente trabajo.

Los estudios realizados a los efectos del presente trabajo, mediante encuestas directas a una muestra representativa de Corporaciones, ponen de manifiesto que las Comunidades Autónomas y sus organismos son las vías de financiación prioritarias, seguidas de las Diputaciones (sobretudo para los municipios de menor dimensión) y el INEM (Servicio Estatal de Empleo). A continuación estaría la Unión Europea y, a mucha mayor distancia, la Administración Central, residual.

Las Diputaciones tienen en la Unión Europea, el antiguo INEM y las Comunidades Autónomas, éstas en menor medida, sus fuentes de financiación típicas.

Con los resultados disponibles de las encuestas cualitativas realizadas a las Corporaciones Locales a raíz del presente trabajo, se aprecian algunos detalles de la financiación de las acciones llevadas a cabo por estas Corporaciones.

En primer lugar, se constata la dependencia de las subvenciones o acuerdos con las Administraciones Central y Autonómica, con, con diferencias en los presupuestos de un año a otro. Ello es coherente con la mala competencia en la materia y por tanto no consolidación de los presupuestos como ocurre en otras áreas o partidas. En este sentido la dedicación de estos Ayuntamientos, aunque tiene una cierta consolidación en el presupuesto municipal, tiene oscilaciones importantes a lo largo del tiempo, sin embargo ello puede ser coyuntural, dadas las diferentes aportaciones anuales que se realizan en programas cofinanciados.

No existen unas reglas definidas entre las distintas Corporaciones: depende de la zona geográfica (cofinanciación) o de los acuerdos con entidades supramunicipales. Así hay Ayuntamientos (los menos) que no varían sus aportaciones respecto del presupuesto

total manejado por la Corporación, como los hay que duplican o bajan a la mitad de un año a otro.

Las zonas geográficas también condicionan o diferencian las actuaciones, siendo los Ayuntamientos de zonas objetivo 1 FSE los que más programas generales o de tipo básico para cualificación/formación realizan, con gran incidencia en Formación Ocupacional o Escuela Taller, y los de zonas con mayores niveles de renta se especializan más en programas innovadores, o específicos para colectivos más cualificados o en desarrollo de nuevas iniciativas para el emprendimiento.

La cofinanciación depende de las condiciones de cada Comunidad Autónoma:

- Existencia o no de Fondos Europeos.
- Traspasos de competencias del INEM.
- Mayor o menor desarrollo de acuerdos de cooperación público-privada.
- Acuerdos específicos con programas de la Comunidad Autónoma.

En este sentido destacar:

- Cataluña: Programas como los Pactos por el Empleo Comarcal son de gran efectividad y cofinanciación (Generalitat y Diputaciones), con participación en ocasiones de empresarios y sindicatos.
- Castilla - La Mancha, Castilla - León ó Extremadura ó Aragón:
- Acuerdos de Financiación de gran parte de los programas.
- Andalucía, Galicia, País Vasco y Valencia: Acuerdos con Consejerías.

Existe una fuerte dependencia sin embargo de la financiación de INEM y F.S.E. en gran parte de las ciudades, representando en un buen número de casos el 70% del total.

A medida que decrece el tamaño de las Corporaciones los programas a los que se accede se pretenden financiados en mayor cuantía, en coherencia con las menores posibilidades de los mismos, sin embargo, y aunque parezca una contradicción, el empleo de estructuras propias es relativamente mayor en relación con el conjunto de las áreas de las Corporaciones.

En las Corporaciones de menor dimensión, las zonas geográficas son menos importantes para explicar su participación en acciones de políticas activas de empleo. Podemos uniformizar, excepción hecha de programas en entornos agrarios y de alguna actuación específica de una comunidad autonómica en su territorio, los ámbitos de actuación de los programas.

También para las Diputaciones es de destacar la financiación de algunos programas por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas, quien tiene programas de actuación que pueden utilizarse para la dinamización del empleo.

Sobretudo en los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes, la existencia o no de una iniciativa o un determinado programa puede hacer variar de forma muy notable el presupuesto de un determinado ejercicios.

Las Corporaciones Provinciales siguen la misma tónica general que los Ayuntamientos, con las especificidades ya señaladas en el apartado precedente, sin embargo, las oscilaciones en los presupuestos destinados a políticas activas presentan mayores diferencias que entre Ayuntamientos. También la participación de presupuesto propio respecto del manejado se sitúa asimismo en diferencias muy intensas, existiendo en algunos casos programas llevados a cabo básicamente con la financiación de la propia Corporación. También las Diputaciones buscan en primer lugar acciones que les permitan mantener las estructuras destinadas a las acciones.

Es de destacar que de los más de 700 programas o actuaciones censadas correspondientes a un centenar de municipios españoles de distinta dimensión, ni uno solo ha reflejado a la Diputación como organismo cofinanciador. Ello hace pensar en que las actuaciones de las Diputaciones no suponen transferencias de recursos a los Ayuntamientos, sino que ambos tipos de Corporaciones los consideran en todo caso programas propios de las Diputaciones.

En resumen, la financiación mayoritaria por parte de las Administraciones de nivel superior es un aspecto fundamental en la intervención de las Corporaciones Locales en materia de políticas activas de empleo, y puede llegar a explicar, realmente, la existencia de esta participación.

5 ALGUNOS ELEMENTOS ORGANIZATIVOS Y DE GESTIÓN DE LA CORPORACIONES LOCALES EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

En la encuesta cualitativa realizada a las Corporaciones Locales españolas, se interrogó también acerca de algunos aspectos relativos a la gestión de sus acciones de políticas activas de empleo, de los que se pueden deducir, con las diferencias existentes entre las distintas corporaciones, algunos aspectos interesantes, que a continuación se exponen.

Es indudable que, a medida que se reproducen año tras año las actuaciones de las Corporaciones en el campo de las políticas activas, se van desarrollando y consolidando estructuras humanas y organizativas en el seno de dichas corporaciones.

La realidad nos muestra distintas formas o posibilidades de gestionar las tareas de fomento del empleo y/o promoción económica, como instrumento de gestión al servicio de las Corporaciones Locales. En este sentido se dan básicamente cuatro formas organizativas:

- 1) Sociedad mercantil
- 2) Patronato o Instituto
- 3) Área propia del Ayuntamiento
- 4) Dependencia de otra Área.

De forma sucinta, cada una de dichas fórmulas presenta unas características distintivas que las hace más o menos oportunas en cada caso:

Sociedad Mercantil (Sociedad Privada Municipal)

- Es una alternativa que estuvo en boga unos años, a finales de los 80 e inicios de los años 90, pero que parece no gozar de tanto predicamento hoy en día.
- Permite una gestión de los recursos humanos mucho más ágil que en el caso de usar una estructura típica de la administración pública (contratación, despido, proceso de selección mucho más rápido, organización de los horarios, etc.)
- A su vez plantea ciertos problemas, toda vez que normalmente es una estructura donde deben de convivir funcionarios y asalariados no funcionarios.

- No se pueden solicitar a través de esta fórmula, según qué programas y proyectos, que deben de ser tramitados a través del propio Ayuntamiento, con la correspondiente gestión de transferencias en los dos sentidos.
- Si tiene como objetivo la relación con las PYMES, puede recibir contraprestaciones por servicios prestados con menos problemas que desde la Administración Pública.
- La toma de decisiones a nivel del Consejo de Administración es más ágil que en el caso de tener que pasar todas las decisiones a través de las Juntas o Comisiones de Gobierno.
- Los presupuestos y la gestión, en general están perfectamente acotados.
- Permite contratar personal técnico y directivo de forma mucho más ágil y con diferentes tablas salariales y dedicación que en las áreas municipales.

Patronato o Instituto

- Es una alternativa más apreciada en los últimos años.
- Permite la incorporación de otros socios al proyecto, incluido otras instituciones y empresas privadas.
- La gestión es algo más institucional que en el caso de una Sociedad Mercantil, pero más ágil que en el caso de la administración del Ayuntamiento.

Área propia

- Se constituye como referente dentro del consistorio al darle un área específica.
- Inconveniente de estar sujeto a los mecanismos de gestión pública, que en ocasiones dificultan la agilidad de la gestión de programas.
- Problemas con la gestión de los recursos humanos, cuando se producen ciertos movimientos en función de nuevos programas y se debe de estar sujeto a la contratación pública.
- Conformar una decisión política de creación de un servicio específico para la promoción del empleo o económica en general en el municipio.
- Es propio de Ayuntamientos de cierta dimensión.

Subárea dependiente de otra área funcional

- Suele darse en ayuntamientos pequeños, con poco personal.
- Da poco margen de maniobra y queda estrictamente sujeto a la obtención de algún recurso externo.

- En general, provoca poca motivación a la persona o personas adscritas a la actividad de fomento del empleo.
- Si se da el caso en un ayuntamiento de cierta entidad (aunque es poco frecuente) responde a una falta de interés en este tipo de actividad por parte de los responsables políticos, o bien la falta de necesidad.

En las Corporaciones Provinciales acostumbra a existir un área dedicada básicamente a la promoción económica, de empleo o de desarrollo, en donde se gestionan los programas relacionados con las políticas activas de empleo.

Normalmente, la organización de las actividades en el seno de las Corporaciones Locales no nace de forma espontánea, sino que supone en todos los casos un proceso de consolidación, de maduración de estructuras creadas a medida de algunos programas que en la historia de cada Corporación se han desarrollado.

Como se ha expuesto reiteradamente, el fomento del empleo y/o la promoción económica (como dos acepciones de la tarea de recuperación de actividad económica y de inserción laboral) de un territorio está considerado como un gasto no obligatorio para un ayuntamiento, con todo lo que ello implica y conlleva.

Ello ha supuesto que la organización de este servicio haya adoptado en el tiempo diversas fórmulas y haya incorporado mecanismos de funcionamiento incluso externos a la propia gestión corriente de los municipios. En este sentido, y de forma genérica quizás podríamos hablar de tres grandes etapas en la vida de este tipo de servicios a la comunidad, al menos en referencia a quienes llevan la vanguardia en el desarrollo de la actividad de promoción económica. Lo presentamos a continuación de forma muy esquemática.

En una primera fase, que podemos situarla en el período 1.984-1.989, cabe definir la actividad muy ligada a la atención al parado, con la incorporación de diversos servicios a su alrededor. Las principales características de este período podrían ser esquematizadas, de forma genérica y salvando las oportunas excepciones, de la siguiente forma:

- Estructura no diferenciada, ligada a otra consejería (trabajo, educación, urbanismo, hacienda).
- Por lo general una sola persona inicia las actividades de atención al público, fundamentalmente para realizar algún tipo de formación.
- Se dan las primeras orientaciones de tipo laboral.

- Se realizan programas de inserción social (tipo casas de oficios y/o escuelas taller) y programas de escuela de adultos.
- Aparecen los primeros programas europeos, que eran presentados directamente en Bruselas.

La segunda fase, entre 1989 y 1995, incorpora:

- Diferenciación y creación de un servicio propio, con nombre propio e incluso creación de una estructura jurídica diferenciada (tipo patronato, instituto o sociedad mercantil)
- Incorporación de la formación ocupacional y continua de forma regular.
- Recreación de nuevos programas para colectivos de más difícil inserción.
- Programas e iniciativas comunitarias europeas.
- Autoempleo, ayuda a la creación de empresas, y creación de espacios donde ubicar las nuevas actividades (hotel de empresas, viveros de empresa, CEI's, BIC - Business Innovation Center-, etc.)³³.
- Primeros atisbos de información y pequeños asesoramientos a pequeñas empresas existentes.

A partir de 1995, como tercera fase, y en algunos casos:

- Trabajo en red con otros municipios, con ciertas actividades especializadas.
- Trabajo de asesoramiento y formación para pequeñas PYMES.
- En colaboración con Urbanismo, identificación de mejoras en los polígonos industriales del municipio.
- Programas e iniciativas europeas de mayor volumen, con más nivel de cooperación y trabajo en red tanto a nivel territorial como internacional.
- Ayuda a la alfabetización tecnológica.
- Fomento del desarrollo del espíritu emprendedor.
- Actitud en general más proactiva hacia el demandante de este tipo de servicios.

Aunque reiteramos la esquematización es cierto que cada ayuntamiento, en función de sus posibilidades y de la voluntad política de sus dirigentes, ha ido configurando un camino que en estos momentos, a nivel nacional, nos da una panorámica muy homogénea en niveles más bajos de organización pero donde se ponen de manifiesto notables diferencias en función del tamaño, de los recursos disponibles y de la voluntad política de los líderes municipales.

³³ En este sentido resulta destacable la Sociedad Municipal "Barcelona Activa", pionera y referencia en este tipo de acciones, que inicia su andadura, ya como la de mayor dimensión de Europa, en 1987.

De los elementos que hemos identificado en la encuesta cualitativa de políticas activas de las Corporaciones Locales Españolas, al que hemos venido refiriéndonos en capítulos anteriores, se pueden deducir los siguientes aspectos:

Ayuntamientos de más de 100.000 habitantes

- En estos Ayuntamientos es donde en mayor medida se concentran estructuras con fórmulas jurídicas independientes: Sociedad Mercantil o Instituto o Patronato (en menor medida). Hay mayoría que optan por la fórmula de Instituto seguido de Sociedad Mercantil. En total el 50% de los Ayuntamientos tienen una fórmula de este tipo.
- Todos ellos tienen una estructura fija, representada por un equipo de personal fijo y complementado por personal eventual (depende de los programas). Sin embargo esta estructura, suele tener un desequilibrio hacia el personal eventual (en torno al 70% del total del personal).
- El volumen de personal es asimismo una variable poco estable, no pudiéndose establecer unos ratios orientativos de persona/presupuesto manejado.
- Se trata de estructuras que en total pasan de 50 personas en más de un 50% de estos Ayuntamientos con una media de 48,5 personas/Ayuntamiento. Sin embargo en función de programas la imputación de personas oscila desde 188 personas hasta 2.

Ayuntamientos de 50.000 - 100.000 habitantes

- En estos Ayuntamientos aún se mantienen estructuras con fórmulas jurídicas independientes: Sociedad Mercantil o Instituto o Patronato. Hay mayoría que optan por la fórmula de Instituto seguido de Sociedad Mercantil. En total el 36% de los Ayuntamientos tienen una fórmula de este tipo. El 12% a través de una sociedad mercantil y 24% mediante la fórmula de Patronato o Instituto. El 64% son áreas propias de los municipios.
- Todos ellos tienen una estructura fija, representada por un equipo de personal fijo y complementado por personal eventual (depende de los programas). Sin embargo esta estructura, suele tener un desequilibrio hacia el personal eventual (en torno al 67% del total del personal).
- Estamos sin embargo ante estructuras que promedian 24 personas. Sin embargo en función de programas la imputación de personas oscila desde 96 personas hasta 4.

Ayuntamientos de 20.000 – 50.000 habitantes

- En los Ayuntamientos medianos aún se mantienen estructuras con fórmulas jurídicas independientes: Sociedad Mercantil o Instituto o Patronato. El 9% través de una sociedad mercantil y 18% mediante la fórmula de Patronato o Instituto. El 73% son áreas propias de los municipios.
- Todos ellos tienen una estructura fija, representada por un equipo de personal fijo y complementado por personal eventual (depende de los programas). Sin embargo esta estructura, suele tener un desequilibrio hacia el personal eventual (el 66,7% del total del personal).
- La dimensión de estas estructuras es más reducida, promediando unas 12 personas. Sin embargo en función de programas la imputación de personas oscila desde 34 personas hasta 5

Ayuntamiento hasta 20.000 habitantes

- En los Ayuntamientos de menor tamaño no se dan las estructuras con fórmulas jurídicas independientes. El 96% tienen área propia en el ayuntamiento y en un caso depende del área de urbanismo. Fundamentalmente ello es debido a la escasa dimensión del ámbito, lo que no justifica más que contar con técnicos especializados imbricados en ámbitos próximos por función.
- Todos ellos (excepto dos casos) tienen una estructura fija, representada por un equipo de personal fijo y complementado por personal eventual (depende de los programas). Solo en dos casos no hay personal adscrito, quedando ligado a la existencia de programas o no. Sin embargo esta estructura, suele tener un desequilibrio hacia el personal eventual (más del 50% del total del personal).
- Se trata de estructuras muy reducidas e incompletas, que promedian 3-5 personas en función de los municipios. Sin embargo en función de programas la imputación de personas oscila desde 20 personas hasta 1.

Corporaciones Provinciales

- Poca o nula evolución de sus estructuras: 23 tiene la estructura en el Área correspondiente de la Administración y únicamente 2 tiene forma de Patronato. (ninguna sociedad mercantil).
- Menores complejidades de programas a gestionar, lo que se traduce en estructuras de personal muy débiles con:

- Estructuras mínimas de personal: 7 con menos de 5 personas; 23 con menos de 7 personas fijas; un alto porcentaje de eventuales (78%), y plantilla media de 35 personas.
- Algunas Diputaciones incluyen como estructuras las correspondientes a Escuelas Taller.

Las dimensiones de las plantillas de personal asociadas a la gestión de políticas activas decrece como era de esperar a medida que disminuye el tamaño del municipio (lo cual se corresponde además con un monto presupuestario gestionado en similar relación decreciente). Éste y otros datos al respecto, se exponen en la Tabla 27 siguiente:

Tabla 27- Dimensiones de las plantillas de personal asociadas a la gestión de políticas activas de empleo. Ayuntamientos por tamaño poblacional

Tipologías de personal	Estratos de Municipios (*)			
	>100	50-100	20-50	<20
Personal Funcionario	6,4	2,4	1,2	0,4
Personal de Otros Organismos	0,3	0,3	0,7	0,4
Personal Laboral indefinido	12,4	4,3	0,7	0,2
Personal Laboral eventual	35,0	15,8	7,5	2,2
Total plantilla promedio	54,1	22,7	10,0	3,1
Nº de entidades con respuesta	27	25	23	28

(*) Corresponde al tamaño poblacional de los municipios, en miles de habitantes.

Fuente: Encuesta cualitativa a Corporaciones Locales. Datos de 2003.

Datos en número de personas promedio. La última fila corresponde a las entidades que han respondido válidamente a este epígrafe.

Los datos de la tabla precedente engloban en total a unas 2.350 personas.

Las plantillas medias descienden de manera degresiva desde las 54 personas en el caso de los grandes municipios hasta las 3 de los municipios de menos de 20.000 habitantes, en los que no se puede hablar propiamente de organización humana sino más bien de técnicos adscritos a otras áreas de responsabilidad municipal.

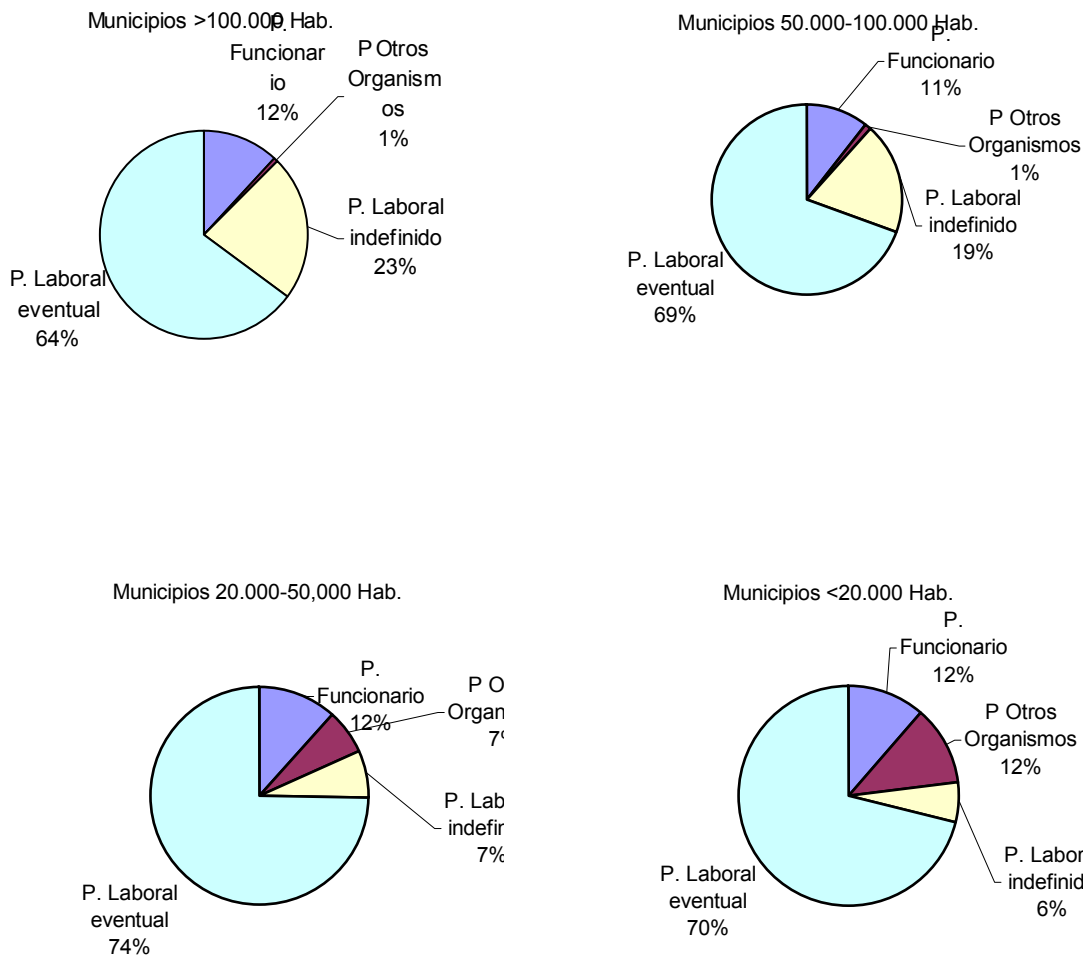
En todos los casos se da una precariedad laboral muy importante en las personas afectas al servicio o área. Esto se observa mejor de forma gráfica (ver Gráfico 2).

En efecto, un 60% de las plantillas promedio adscritas al servicio respecto el conjunto de las corporaciones son personal laboral eventual, en promedio. Ello se traduce en contratos por Obra y Servicio que en muchos casos se prolongan sucesivamente por

varios años. El personal funcionario se situaría en todos los casos en un constante 12% del total.

Esta precariedad laboral es exponente de la falta de confianza por parte de las Corporaciones Locales en la obtención de una mínima corriente de fondos con carácter permanente para dedicarlos a las acciones de políticas activas de empleo. Aparte de problemas de tipo organizativo interno, esto repercute gravemente en la calidad del servicio, máxime cuando una parte de estos técnicos, a su vez son beneficiarios de alguna medida de fomento del empleo.

Gráfico 3- Estructuras medias de personal dedicado a los Servicios de Empleo. Ayuntamientos



Fuente: Encuesta cualitativa a Corporaciones Locales.

Datos en porcentajes de plantillas por tipología del personal. Datos promedio por estratos de entidades.

Se puede apreciar de manera interesante, cómo el personal laboral indefinido desciende en sus porcentajes respecto a las plantillas medias totales a medida que disminuye el tamaño de los municipios. En efecto, este porcentaje pasa del 23% al 19% entre los municipios mayores de 100.000 habitantes respecto los comprendidos entre 50.000 y 100.000 habitantes. Para los municipios menores, respectivamente de 50.000 y 20.000 habitantes, los porcentajes son del 7% y del 6%, mucho menores que los anteriores.

En cambio, y por la existencia de subáreas dentro del Ayuntamiento, estructura que se concita sobretodo en Ayuntamientos menores de 50.000 habitantes, crece la proporción de personal (probablemente funcionario) procedente de otras áreas del consistorio, hasta igualar a las tasas de personal funcionario propio del área, en el caso de municipios menores de 20.000 habitantes.

A pesar de la limitada representación de la muestra, sobretodo para los municipios menores de 50.000 habitantes, el comportamiento del dato analizado sobre las estructuras de personal, resulta impecable.

Otra de las cuestiones analizadas en el estudio se refiere a la valoración de las entidades respecto a la valoración de unas determinadas líneas de actuación propuestas. Los resultados se presentan en la Tabla 28.

Tabla 28- Valoración sobre la prioridad de determinados programas

Acciones a desarrollar	>100	50-100	20-50	<20	CP
Asesoramiento e información a desempleados, incluida intermediación	87	78	79	64	66
Estudios y observatorio sobre el empleo en el ámbito territorial	69	58	56	43	54
Inserción laboral de discapacitados	70	68	49	45	60
Inserción laboral de jóvenes con especiales dificultades	84	73	71	58	68
Inserción laboral de mujeres inactivas	80	72	71	65	77
Inserción laboral de colectivos de inmigrantes	64	58	54	45	54
Inserción laboral en el ámbito rural	14	13	20	61	58
Programas de contratación pública-formación	63	47	70	50	49
Dinamización del tejido empresarial	72	75	74	60	75
Reciclaje profesional de personal empleado	56	58	60	49	45
Fomento de nuevas empresas	79	87	81	71	79
Inserción laboral de parados de larga duración	77	73	71	53	66
Dinamización de Nuevos Yacimientos de Empleo y Cuarto Sector	69	63	54	56	58
Formación Profesional para desempleados en general	81	63	79	59	53
Acciones de mejora de la oferta en sectores empresariales específicos	59	48	51	44	38
Información y asesoramiento para el desarrollo empresarial	78	73	80	63	66

Fuente: Encuesta cualitativa a las Corporaciones Locales españolas.

Datos sobre base=100, máxima prioridad. Las columnas se refieren a los distintos estratos de corporaciones analizados, en miles de habitantes (CP: Corporaciones Provinciales).

Las diferencias en cuanto a la prioridad conferida a los distintos programas sugeridos es distinta en función de la Corporación. Así, por ejemplo, los municipios menores de 100.000 habitantes y las Diputaciones puntúan en primer lugar las acciones de Fomento de Nuevas Empresas, mientras que los grandes municipios, son más proclives a dar prioridad al auténtico fomento del empleo, representado por el ítem de Asesoramiento e información a desempleados. Ello puede significar su propia consideración, por parte de los municipios de mayor tamaño, como parte de los servicios de empleo, consideración que no se dan tanto en el resto de las entidades consideradas (en los municipios de 100.000 habitantes, el Fomento de Nuevas Empresas ocupa la quinta posición en orden de prioridad).

El interés por la inserción laboral en el ámbito rural es poco más que insignificante para los municipios mayores de 50.000 habitantes, pero no así para los de menor dimensión, más cercanos al mundo rural, y tampoco, aunque menos, para las Diputaciones.

La inserción laboral del colectivo de inmigrantes mantiene una posición discreta en las prioridades de todas las entidades analizadas, por bien que se manifiesta una débil tendencia a considerarla más a medida que crece el tamaño del municipio.

En general, los grandes municipios (mayores de 50.000 habitantes), tienden a tener más extremadas sus prioridades (valores en general por encima del 50%), mientras que el resto de entidades son más comedidas en sus puntuaciones, lo cual se observa tanto en las valoraciones máximas como en las mínimas, más concentradas. Ello puede ser indicativo de un criterio más firme, pero también una cautela mayor de las entidades de menor tamaño a la hora de valorar las prioridades.

Es interesante, por último, ordenar las prioridades considerando los distintos estratos de entidades, como pone de manifiesto la tabla siguiente:

Tabla 29- Ordenación de las prioridades de las Corporaciones Locales

Municipios mayores de 100.000 habitantes		
Asesoramiento e información a desempleados, incluida intermediación	1	87
Inserción laboral de jóvenes con especiales dificultades	2	84
Formación Profesional para desempleados en general	3	81
Inserción laboral de mujeres inactivas	4	80
Fomento de Nuevas Empresas	5	79
Información y asesoramiento para el desarrollo empresarial	6	78
Inserción laboral de parados de larga duración	7	77
Dinamización del tejido empresarial	8	72
Inserción laboral de discapacitados	9	70
Estudios y observatorio sobre el empleo en el ámbito territorial	10	69
Dinamización de Nuevos Yacimientos de Empleo y Cuarto Sector	11	69
Inserción laboral de colectivos de inmigrantes	12	64
Programas de contratación pública-formación	13	63
Acciones de mejora de la oferta en sectores empresariales específicos	14	59
Reciclaje profesional de personal empleado	15	56
Inserción laboral en el ámbito rural	16	14

Municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes		
Información y asesoramiento para el desarrollo empresarial	1	87
Asesoramiento e información a desempleados, incluida intermediación	2	78
Dinamización del tejido empresarial	3	75
Inserción laboral de jóvenes con especiales dificultades	4	73
Información y asesoramiento para el desarrollo empresarial	5	73
Inserción laboral de parados de larga duración	6	73
Inserción laboral de mujeres inactivas	7	72
Inserción laboral de discapacitados	8	68
Formación Profesional para desempleados en general	9	63
Dinamización de Nuevos Yacimientos de Empleo y Cuarto Sector	10	63
Estudios y observatorio sobre el empleo en el ámbito territorial	11	58
Inserción laboral de colectivos de inmigrantes	12	58
Reciclaje profesional de personal empleado	13	58
Acciones de mejora de la oferta en sectores empresariales específicos	14	48
Programas de contratación pública-formación	15	47
Inserción laboral en el ámbito rural	16	13

Municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes		
Fomento de Nuevas Empresas	1	81
Información y asesoramiento para el desarrollo empresarial	2	80
Asesoramiento e información a desempleados, incluida intermediación	3	79
Formación Profesional para desempleados en general	4	79
Dinamización del tejido empresarial	5	74
Inserción laboral de jóvenes con especiales dificultades	6	71
Inserción laboral de parados de larga duración	7	71
Inserción laboral de mujeres inactivas	8	71
Programas de contratación pública-formación	9	70
Reciclaje profesional de personal empleado	10	60
Estudios y observatorio sobre el empleo en el ámbito territorial	11	56
Dinamización de Nuevos Yacimientos de Empleo y Cuarto Sector	12	54
Inserción laboral de colectivos de inmigrantes	13	54
Acciones de mejora de la oferta en sectores empresariales específicos	14	51
Inserción laboral de discapacitados	15	49
Inserción laboral en el ámbito rural	16	20

Municipios menores de 20.000 habitantes		
Fomento de Nuevas Empresas	1	71
Inserción laboral de mujeres inactivas	2	65
Asesoramiento e información a desempleados, incluida intermediación	3	64
Información y asesoramiento para el desarrollo empresarial	4	63
Inserción laboral en el ámbito rural	5	61
Dinamización del tejido empresarial	6	60
Formación Profesional para desempleados en general	7	59
Inserción laboral de jóvenes con especiales dificultades	8	58
Dinamización de Nuevos Yacimientos de Empleo y Cuarto Sector	9	56
Inserción laboral de parados de larga duración	10	53
Programas de contratación pública-formación	11	50
Reciclaje profesional de personal empleado	12	49
Inserción laboral de colectivos de inmigrantes	13	45
Inserción laboral de discapacitados	14	45
Acciones de mejora de la oferta en sectores empresariales específicos	15	44
Estudios y observatorio sobre el empleo en el ámbito territorial	16	43

Corporaciones Provinciales		
Fomento de Nuevas Empresas	1	79
Inserción laboral de mujeres inactivas	2	77
Dinamización del tejido empresarial	3	75
Inserción laboral de jóvenes con especiales dificultades	4	68
Asesoramiento e información a desempleados, incluida intermediación	5	66
Inserción laboral de parados de larga duración	6	66
Información y asesoramiento para el desarrollo empresarial	7	66
Inserción laboral de discapacitados	8	60
Inserción laboral en el ámbito rural	9	58
Dinamización de Nuevos Yacimientos de Empleo y Cuarto Sector	10	58
Estudios y observatorio sobre el empleo en el ámbito territorial	11	54
Inserción laboral de colectivos de inmigrantes	12	54
Formación Profesional para desempleados en general	13	53
Programas de contratación pública-formación	14	49
Reciclaje profesional de personal empleado	15	45
Acciones de mejora de la oferta en sectores empresariales específicos	16	38

Fuente: Encuesta cualitativa a las Corporaciones Locales españolas.

Datos sobre base=100, máxima prioridad. Orden de importancia decreciente.

Los comentarios de análisis son muy variados, pero baste añadir algunos aspectos interesantes:

- Es de apreciar la diferente valoración relativa que cada grupo de corporaciones da a la acción situada en primer orden, y en general la diferente prioridad dada en cada grupo.

- Las Diputaciones y los municipios menores de 20.000 habitantes comparten su sensibilidad en las principales prioridades: Fomento de nuevas empresas e inserción de mujeres inactivas.
- Las acciones sobre Nuevos Yacimientos de Empleo, tan en boga en los últimos tiempos, aparecen en todos los casos en posiciones por debajo de la mitad del orden de prioridad. Esto manifestaría un cierto escepticismo generalizado sobre el tema.
- También en posiciones mucho más que discretas, en el último tercio de las prioridades, las Corporaciones en su conjunto sitúan los Programas de Contratación Pública-Formación, a pesar de que los emplean siempre que tienen oportunidad, como se ha visto en capítulos anteriores. Muy probablemente la percepción de los técnicos para este tipo de programa sea más prestar un servicio al propio Ayuntamiento que no enfáticamente una acción de fomento del empleo convencional, de ahí que no lo prioricen especialmente.
- Las acciones de formación con personal empleado no son tampoco especialmente prioritarias para el conjunto de las corporaciones, como tampoco lo son las acciones con personas discapacitadas.

En definitiva, a pesar de que la perspectiva del tamaño de la entidad no es altamente concluyente para apreciar diferencias generales en las prioridades, sí que resulta ilustrativa de esquemas y visiones singularmente diferentes.

Otra de las cuestiones centrales sobre las que se interrogó a las Corporaciones, se refería al diseño de los programas que gestionaban.

Se pretendía valorar el origen de la iniciativa en el diseño de programas y acciones en base a determinados criterios:

- a) Un estudio previo de necesidades, a partir de las cuales se diseñan las acciones
- b) Dependen de programas específicos diseñados a otras instancias
- c) Dependen de que las acciones cuenten o no con financiación externa
- d) Se hacen en función de la financiación externa disponible, por lo que se diseñan programas que cumplan con sus requisitos
- e) Los programas desarrollados coinciden con las necesidades y prioridades del ámbito territorial de la Corporación
- f) Si no fuera por la financiación externa la actuación quedaría muy menguada

Los resultados, agrupados por tipos de corporaciones, se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 30- Iniciativa en el diseño de programas y acciones

Origen del diseño de programas	>100	50-100	20-50	<20	CP
a) Estudio previo	3,2	2,9	2,7	2,1	3,1
b) Dependencia de otros programas	2,7	2,7	3,0	2,3	2,2
c) Dependencia de financiación externa	3,3	3,2	3,5	3,1	3,1
d) En función de los requisitos de financ. externa	3,1	2,9	3,4	2,5	2,8
e) Coincidencia con las prioridades	3,3	3,0	3,1	2,5	3,4
f) La financiación externa es fundamental	3,3	3,6	3,5	3,1	3,1

Datos en valoración sobre máximo=4. Las columnas se refieren a los distintos estratos de corporaciones analizados, en miles de habitantes (CP: Corporaciones Provinciales).

Fuente: Encuesta cualitativa a las Corporaciones Locales

En todos los casos, como puede observarse, se reconocen como circunstancias clave en el diseño de programas y acciones las cuestiones referentes a la financiación externa disponible. También en todos los casos se reconocen el resto de factores como más importantes que el estudio previo de las necesidades.

En los municipios de mayor dimensión y en el caso de las Diputaciones, sobretudo en estas últimas, se motiva de forma complementaria la coincidencia con las prioridades.

Sin embargo, el hecho de no valorar con puntuación muy alta que el diseño se haga en función de los requisitos de los programas financiados externamente implicaría que las corporaciones se toman un cierto margen de maniobra respecto dichos programas genéricos, para adecuarlos a sus conveniencias.

El hecho de la existencia de pocos recursos destinados a la actividad de promoción del empleo obliga a los ayuntamientos a estar muy alertados ante cualquier tipo de financiación para proyecto a desarrollar en sus territorios, lo que probablemente infiere que éstos condicionan su elección final, más ligada a la obtención de recursos que a planteamientos más estratégicos. Probablemente muchas acciones no se llevarían a cabo si no contaran con esta financiación.

Todo ello resulta coherente con el conocimiento de la realidad.

La otra de las cuestiones básicas en relación al diseño de los programas o acciones es de orden metodológico, referido en concreto a la existencia de manuales, guías o códigos de buenas prácticas en el transcurso de la acción, desde el diseño hasta la conclusión de la misma.

Los ítems a considerar fueron los siguientes:

- a) Se dispone de un Manual elaborado por la propia Corporación,
- b) Se dispone de un Manual elaborado por terceros,
- c) No se dispone de manuales o guías,
- d) Se está confeccionando el Manual o Guía

Tabla 31- Utilización de manuales, guías o códigos de buenas prácticas

Respuestas	>100	50-100	20-50	<20	CP
a) Sí interno	32 %	13%	15%	0%	17%
b) Sí de terceros	32%	33%	30%	37%	50%
c) No se dispone	13%	21%	45%	64%	22%
d) Está en curso	26%	8%	10%	0%	11%

Datos en porcentaje de respuestas afirmativas en cada tramo de Corporaciones. Las columnas se refieren a los distintos estratos de corporaciones analizados, en miles de habitantes (CP: Corporaciones Provinciales).

Fuente: Encuesta cualitativa a las Corporaciones Locales

De estos datos resultaría que:

Utilizan Manuales o Guías, tanto elaborados por la Corporación como elaborados por terceros:

- El 64% en ciudades de más de 100.000 habitantes.
- El 46% en ciudades entre 50.000 y 100.000 habitantes.
- El 45% en municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes.
- El 37% en municipios de hasta 20.000 habitantes
- El 67% en las Diputaciones Provinciales

No los utilizan:

- El 13% en ciudades de más de 100.000 habitantes
- El 21% en ciudades entre 50.000 y 100.000 habitantes.

- El 45% en municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes.
- El 64% en municipios de hasta 20.000 habitantes
- El 22% en las Diputaciones Provinciales

Sorprenden estas cifras tan altas de utilización de manuales o guías, a pesar que se observa una clara correlación entre el tamaño del municipio y la existencia de estas guías, hasta el punto que en ningún caso los encuestados de corporaciones con menos de 20.000 habitantes reconocen tener manuales propios, ni en curso de elaboración.

Precisamente, si se descuenta el reconocimiento de que se está en proceso de elaboración de estos manuales, sorprende extraordinariamente que el 87% de los municipios mayores de 100.000 habitantes, el 79% de los comprendidos entre 50.000 y 100.000 habitantes y el 78% de las Diputaciones, estuvieran en condiciones de disponer en el próximo futuro de dichas guías metodológicas.

Si se relaciona este dato con el de que el estudio previo de las necesidades en el momento de diseñar una acción no se encuentra en posiciones destacadas, puede valorarse en su conjunto mejor la metodología de trabajo en las corporaciones locales.

Otras cuestiones analizadas se refieren al conocimiento de las acciones que se llevan a cabo en el ámbito de la Corporación, por parte de otras entidades.

La evaluación de las respuestas, cualitativa, permite establecer las siguientes conclusiones:

- Hay un gran desconocimiento de lo que se está realizando en el territorio donde opera un municipio determinado, sea cual sea el tamaño de los municipios: los grandes porque su potencialidad hace que se despreocupen de los demás y el resto porque está muy ocupado en ajustar sus programas a los recursos existentes.
- De las más de 100 respuestas solamente en dos casos hay una descripción adecuada de toda la oferta de programas existentes. El resto siempre da respuestas muy parciales y ligadas a programas muy concretos.
- Da toda la sensación de que cada municipio se preocupa de buscar sus recursos, independientemente de lo que realice a su alrededor más inmediato.

El panorama que se desprende de esta última batería de informaciones significaría que las Corporaciones Locales no dominan el conocimiento de las acciones que, procedentes de otras administraciones y entidades, se lleva a cabo en su ámbito municipal.

La búsqueda de recursos para financiar acciones de fomento del empleo es el principal empeño, sin valorar o sin poder valorar si dichas intervenciones resultan o no prioritarias.

En consecuencia, muy probablemente, las actuaciones que se lleven a cabo sobre un mismo territorio por parte de los distintos agentes que intervienen, pueden resultar concomitantes. Ello, junto con la voluntariedad de asistencia por parte de los desempleados en acciones sin incentivo económico, como por ejemplo la Formación Ocupacional, repercute muy negativamente en los procesos de convocatoria y selección de beneficiarios. Si a ello se le añade la escasa o incorrecta información previa de que disponen los eventuales interesados sobre los distintos programas, sin duda la calidad final de las acciones, desde el punto de vista de los destinatarios, se ve negativamente repercutida.

6 CUESTIONES BÁSICAS DE LA INTERVENCIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

6.1 CONCLUSIONES DE SÍNTESIS

En nuestro país, las políticas activas de empleo están estructuradas según un modelo ya consolidado ofrecido por los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

En los últimos años, y máxime desde 2003, se ha culminado un proceso descentralizador de la ejecución presupuestaria de medidas hacia las Comunidades Autónomas, que en la actualidad tienen ya competencias y recursos para gestionar el grueso de las medidas de políticas activas, por bien que, por definición, en la formación para ocupados no tienen relevantes competencias de gestión, ni tampoco en cuanto a la gestión de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, que corresponden a este organismo de la Administración Central del Estado.

Las acciones de fomento del empleo en general, están intensamente financiadas desde la Administración Central y las Comunidades Autónomas (éstas tanto con recursos propios como por transferencia de recursos desde la Administración Central), y, en el esquema actual, buena parte de estos recursos (Formación Ocupacional, por ejemplo), se transfieren a entidades y organismos, inclusive del sector privado, para su gestión concertada.

También las Corporaciones locales son destinatarios naturales de algunos programas específicos, por bien que el modelo financiero de esta colaboración parte en la inmensa mayoría de los casos de una cofinanciación por parte de las entidades locales, motivo por el cual, de una parte se genera un efecto multiplicador de la aportación de las Corporaciones, y de otra un compromiso de corresponsabilidad interadministrativa.

La dimensión local en la gestión de políticas activas de empleo es un concepto del que no existen, a ningún nivel, dudas sobre su eficacia, pero sin embargo, a nivel institucional, la traslación de esta dimensión a las atribuciones y competencias de gestión de las Corporaciones Locales deja mucho que desear, por cuanto más de la mitad de las acciones que gestionan las Corporaciones Locales, en su conjunto, van destinadas a sólo dos medidas:

- Los planes de empleo de las Corporaciones Locales

- El programa Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo.

Que son acciones en las que la mayor parte de los recursos se destinan a Ayudas a la Contratación (salarios de los participantes y gestores), y que en buena medida, sobretudo para el primer conjunto de acciones, significan la obtención de obras y servicios de competencia municipal.

Otro 20% de los recursos que gestiona el conjunto de las Corporaciones Locales españolas provendría de programas integrados financiados con fondos europeos, del Fondo Social Europeo básicamente, mientras que más de un 10% de los recursos gestionados se aplicarían al mantenimiento de las estructuras de los servicios locales de fomento del empleo, y en parte con recursos obtenidos de los programas indicados anteriormente.

No obstante, bajo el resto de líneas definidas como de políticas activas de empleo, se ocultan, según los datos recopilados, importantes acciones relacionadas con las políticas activas de empleo, realizadas por las Corporaciones Locales con más empeño que presupuesto, como por ejemplo:

- Apoyo a actividades de turismo rural.
- Apoyo a producciones locales de calidad y a la comercialización de productos artesanales.
- Viveros de empresas.
- Exposiciones, ferias, campañas de promoción de productos locales.
- Centros de Teletrabajo.
- Planes estratégicos Locales.
- Dinamización del comercio local.

En conjunto, habida cuenta de la importancia que tienen en términos económicos las tres principales líneas de actuación gestionadas por las Corporaciones Locales, dichas entidades, en su conjunto vienen a gestionar un 25% de los recursos dispuestos por las Administraciones Públicas, en su conjunto, a políticas activas de empleo –excluyendo las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social para determinados colectivos-, lo que vendría a representar entre 1.300 y 1.500 millones de euros anuales.

Desde la perspectiva de que los Ayuntamientos no tienen establecidas competencias en materia de fomento del empleo y que las Diputaciones, en su caso, deberían enmarcarlas en una indefinida competencia que tienen en materia de desarrollo económico, las Corporaciones Locales españolas llevan a cabo desde hace años una encomiable aportación a las acciones que gestionan en términos de financiación del gasto con

recursos propios, que puede cifrarse para 2003 en unos 427 millones de Euros, que corresponden a más de un 25% del presupuesto total gestionado.

La acumulación de estos datos aproximados vendría a suponer que casi un 7% del gasto total en políticas activas que desarrollan las Administraciones públicas españolas en su conjunto, estaría soportado con presupuestos propios de las Corporaciones Locales. Tratándose de un servicio voluntario y sobre la base de que los presupuestos conjuntos de estas Corporaciones representan el 14% del gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas, este esfuerzo para tratarse de una función asumida sin competencias al respecto, adquiere tintes de extraordinaria.

De una manera más o menos estructurada, la función ligada a la promoción del empleo tiene cabida pues en nuestra realidad local, de manera que, con el paso del tiempo y a través de algunos programas que tienden a financiarlas, existe una organización local para la gestión de acciones de políticas activas de empleo y de servicios al empleo, establecida de forma irregular a lo ancho del territorio del Estado, pero sin constituir, de hecho, ni de derecho, una auténtica red de servicios locales de empleo.

Las características del actual sistema de participación de las Corporaciones Locales mantiene unas especificidades que dificultan el funcionamiento del modelo e impiden que los recursos se apliquen de la forma más eficiente. Entre otros cabe destacar los siguientes:

- Una gran diversidad de programas y acciones emanadas desde las Administraciones superiores, cada una de las cuales con sus interlocutores, objetivos, parámetros, características, plazos y otros aspectos formales.
- Una temporalización diversa de las acciones, generalmente con retraso, y prácticamente en su totalidad para acciones de carácter anual, lo que impide una planificación a largo plazo.
- Derivado de lo anterior, a pesar de los esfuerzos por parte de los gestores, se acaban gestionando a corto plazo medidas y acciones que deberían ser en muchos casos realizadas con una mayor constancia temporal sobre los mismos individuos, y que acaban siendo evaluadas a corto plazo con indicadores de inmediatez poco adecuados.
- No existe una transparencia absoluta en los recursos que aplican las Corporaciones Locales (por citar éstas) a políticas activas de empleo, debido fundamentalmente a la estructuración de los presupuestos corporativos de estas administraciones.
- En la búsqueda de recursos para dedicarlos a sus acciones de fomento del empleo o en general, de desarrollo económico, las Corporaciones Locales agotan

sus disponibilidades materiales y financieras sin que puedan intervenir sobre el conjunto de recursos y acciones que, en su mismo territorio, para sus mismos ciudadanos, se aplican por parte de otras entidades y Administraciones: es la disponibilidad de recursos (y la orientación del Gobierno Local) lo que viene a determinar la intervención de las Corporaciones en los programas, más que desde la perspectiva de gestión global del desarrollo económico y social de sus ámbitos territoriales. Dicho de otra manera, y retomando las grandes cifras apuntadas, la intervención de las Corporaciones Locales en el 75% del gasto que, irremediablemente, de una u otra manera, se aplica sobre su territorio, es prácticamente nula.

- Existe una doble segmentación, en ocasiones no razonable, en la distribución de recursos aplicados a políticas activas de empleo: de un parte una acusada diferenciación en los comportamientos o resultantes según el tamaño de los municipios y de éstos respecto las Corporaciones Provinciales, y en segundo lugar una cierta discriminación positiva a favor de áreas territoriales con mayor incidencia de desempleo o menores niveles de renta.
- La precariedad presupuestaria y temporal, la incertidumbre, que imprime la actuación de las Corporaciones Locales en sus actuaciones respecto de las políticas activas de empleo, se traduce también sobre las estructuras organizativas y humanas aplicadas a la función, afectando negativamente a su eficiencia.

El modelo general bajo el que se aplican las políticas activas de empleo en España debe ser objeto de revisión en profundidad y de manera definitiva. El primer paso lo constituye la reciente Ley de Empleo de 2003, que actualiza la caduca de los años 80, pero que plantea un modelo de participación más pendiente del proceso de descentralización hacia las Comunidades Autónomas que asumiendo la dimensión local de las políticas activas.

También, y en lo que respecta a sus dotaciones, la dedicación a las políticas activas en nuestro país está a la cola de los países europeos, máxime cuando las tasas de desempleo en nuestro país aún son de dos dígitos. Así, en términos económicos, en España no se llega al 0,90% sobre PIB en gasto aplicado a políticas activas de empleo, del que algo más de la mitad se aplica a subvenciones a la contratación (esto es, propiciar el empleo abaratando el coste salarial para el empleador). Estas cifras empeoran si se compara el gasto dedicado a políticas activas como porcentaje del PIB por punto de tasa de paro (que viene a significar una evaluación del gasto por desempleado), ratio que en nuestro país no llega ni al 0,1%.

En cuanto a sus contenidos, las políticas activas de empleo aplicadas en España siguen las fórmulas convencionales adoptadas hace ya muchos años, panorama que contrasta con la innovación y clara orientación estratégica de los programas que define y financia la Unión Europea. Esta dimensión europea del empleo ha beneficiado especialmente a España, ya que las aportaciones de fondos europeos para acciones directas o indirectas en este campo efectuadas en nuestro país han significado desde hace años una importante ayuda, en muchos casos trascendental.

Esta falta de innovación en la práctica de las políticas activas de empleo en nuestro país sin duda se traduce en falta de eficiencia, aunque, desgraciadamente, no existe una evaluación integral y continua de los resultados de las acciones en su conjunto, tal que permita establecer conclusiones.

Las acciones de formación ocupacional, esto es, la impartición de cursos para desempleados y ocupados aparecen como la panacea de las medidas de nuestras políticas activas, puesto que a ellas se aplican, también en las Corporaciones Locales (aunque en éstas mayoritariamente integradas en subvenciones a la contratación, esto es, planes de empleo-formación-inserción), más de la mitad de los recursos públicos destinados a políticas activas de empleo (exceptuando las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social). Mucho habría que decir del conjunto de estas acciones formativas, aunque éste no es el marco para ello.

También en la puesta en marcha de acciones, que no en el establecimiento de objetivos, se encuentran a faltar acciones muy importantes desde una perspectiva actual y estratégica, y que preocupan grandemente a muchas de nuestras corporaciones. Entre otras, cabe citar las siguientes:

- Ausencia de participación concreta y efectiva del sector privado en la gestión de algunos tipos de acciones (y ello no debe limitarse sólo a la formación de ocupados),
- Ignorancia prácticamente absoluta del papel de la inmigración exterior por motivos de subsistencia económica equiparable, a pesar de que desde la propia Administración y desde los sectores empresariales (también desde los sindicatos), se demandan cupos evaluables en 250.000 inmigrantes exteriores anuales, existiendo en España ya más de un millón de éstos (en situación irregular o no). La problemática, las tendencias y las expectativas, también y sobretodo desde la perspectiva laboral, no tienen traducción en las políticas

activas de empleo, máxime cuando el marco legal actual está desbordado por la realidad³⁴.

- No abordar tampoco el tema de las áreas rurales interiores de España, que continúan despoblándose en Andalucía, Castilla o Galicia, y concentrándose en las grandes áreas urbanas o emigrando a otras zonas, sobretodo población joven.
- Falta de contundencia sobre el empleo irregular (agravado por la propia inmigración irregular), que tiene una importante magnitud, y una indudable trascendencia sobre la calidad del empleo y el sistema de ingresos públicos.
- Apoyo decidido a colectivos con especiales dificultades de inserción.
- Importantes desajustes entre la cualificación de los desempleados y los puestos de trabajo disponibles, que también se da en el contexto de las personas que ocupan puestos de trabajo por debajo de sus niveles de cualificación profesional.

Ciertamente, estos factores enunciados deben referirse necesariamente a condiciones estructurales que trascienden el propio mercado de trabajo, pero en cualquier caso, para dar solución a las consecuencias de estas carencias estructurales, las políticas activas también deberían orientarse en paliarlas.

Todas estas problemáticas son la cotidianeidad de nuestros Ayuntamientos, sin que tengan instrumentos eficaces para paliarlas o solucionarlas. Sin embargo, es en la dimensión local donde, a pesar de sus carencias, se desarrollan las acciones más específicas e innovadoras en la materia.

El papel que deben desempeñar las Corporaciones Locales en este campo se debate en un entorno marcado por una presión continua sobre los presupuestos de dichas Corporaciones. La penuria financiera de nuestros Ayuntamientos, que actualmente como se ha indicado administran sólo el 14% del gasto público total, lejos del 25% que reclaman, se agrava aún más si cabe con el reconocimiento de que probablemente un 30% del gasto de estas Corporaciones se destina a servicios no obligatorios en diversos ámbitos, y también, como se ha insistido, en acciones de fomento del empleo.

Todas las tendencias indican que el papel administrativo de los Ayuntamientos debe ir incorporando nuevas competencias y dotaciones presupuestarias, aunque en materia de políticas activas de empleo, o en general, de desarrollo económico local, estas mayores dotaciones no pueden contemplarse si previamente no se configura, no ya un nuevo marco de financiación, sino un nuevo modelo de participación, que no sea residual, sino protagonista, por parte de nuestras corporaciones locales. Dentro de este modelo debe revisarse también la evaluación de los resultados.

³⁴ Según las últimas informaciones, unos 2,6 millones personas empadronadas en nuestro país serían extranjeros, de los que prácticamente la mitad podrían considerarse en situación irregular.

Sin embargo, como se ha recalcado a lo largo del presente documento, y a modo de corolario, es un hecho que las Corporaciones Locales aplican importantes cantidades de sus presupuestos propios en la gestión de políticas activas de empleo: como se ha indicado, el conjunto de gastos aplicado por los Ayuntamientos a servicios de carácter no obligatorio puede cifrarse en un 30% del gasto total de los municipios españoles³⁵, que en lo referente a actuaciones de fomento del empleo viene a significar más de un 2% del gasto total para el conjunto de los municipios. Traducido en Euros por habitante este gasto podría ser de unos 20 Euros anuales. Entre un 25% y un 30% de este gasto está asumido de una u otra manera con ingresos propios de los municipios.

Las Diputaciones, por su parte, vienen a gastar casi 8 Euros por habitante de su ámbito territorial anualmente en políticas activas de empleo, de los cuales un 20% sería con cargo a sus propios presupuestos.

En materia de políticas activas de empleo, la intervención de las Corporaciones Locales no debería medirse sin embargo en términos presupuestarios meramente cuantitativos; las cifras sirven para reconocer el importante papel que desempeñan, a partir del cual se requiere una revisión en profundidad del contexto y las circunstancias en que éste se desarrolla. Pero de ninguna manera puede transmitirse a las Corporaciones Locales los actuales compromisos presupuestarios a su costa en la gestión de políticas activas de empleo.

6.2 CUESTIONES BÁSICAS PARA LA FORMULACIÓN DE UN MODELO DE INTERVENCIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Las políticas activas de empleo, según la actual Ley de Empleo se definen como “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”.

³⁵ Datos correspondientes a Cataluña. Por extensión. Fuente: El Gasto no Obligatorio de los Ayuntamientos de Cataluña. Ejercicio 2000. Instituto de Economía de Barcelona. Papeles de Política Territorial, Diputación de Barcelona. Mayo de 2003. En la Comisión de Entidades Locales del Senado, en su reunión del 28 de junio de 2004, se barajó la cifra del 30-32%.

El objetivo del pleno empleo apropiado para todos los ciudadanos requiere en primer lugar la existencia de una oferta suficiente de vacantes para que las políticas activas sean efectivas. Si una economía no genera suficientes puestos de trabajo, las medidas activas no pueden por menos que resultar ineficaces.

Junto a esta variable fundamental, de orden pragmático, existe un enfoque individual, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los desempleados, facilitando su reincorporación al mercado laboral. Ello implica la aplicación del principio de equidad, con medidas activas sobre los colectivos con una menor eficacia en la búsqueda de empleo. Se trata de mejorar la competitividad de los parados en el mercado laboral, pero sobre todo la de aquéllos con menos posibilidades de inserción³⁶.

Las políticas activas se hallan esencialmente inmersas en las políticas de mercado de trabajo, sirviendo de puente entre la oferta y la demanda de trabajo, por lo que las políticas activas son fundamentales para la adaptación a los cambios estructurales.

Dichas políticas facilitan la formación y cualificación de la mano de obra y los procesos de reestructuración sectorial. Lo anterior reforzará la eficacia de la política industrial y tecnológica.

En un contexto de crecimiento económico y con problemas puntuales de escasez de mano de obra, las medidas de formación pueden contribuir a eliminar las restricciones en la oferta de trabajo. La formación por sí misma no incrementa el número total de empleos disponibles, aunque puede ser útil para cubrir vacantes que requieren cualificaciones escasas entre los parados³⁷.

Por tanto, las políticas activas son en todo caso complementarias pero en absoluto suficientes: una política activa efectiva es solo un elemento más en el marco de una estrategia de políticas macroeconómicas adecuadas y de reformas estructurales necesarias para reducir el desempleo de forma significativa³⁸.

Es conveniente no perder de vista estos elementos conceptuales relativos a las políticas activas de empleo, por cuanto existe una tendencia generalizada a atender más al contenido de las medidas que a sus propios objetivos.

³⁶ Joan Antoni Alujas Ruiz . Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España 1985-2000. Universidad de Barcelona. Tesis doctoral. Barcelona, mayo de 2002.

³⁷ También, la falta de transparencia y limitaciones al reemplazo de activos en el mercado laboral, inciden también en la paradoja de que exista una demanda de empleo que en ocasiones está más preparada ocupacionalmente que la cobertura de algunos puestos de trabajo ocupados.

³⁸ Joan Antoni Alujas Ruiz. Op. Cit.

Las políticas activas, siguiendo con la Ley de Empleo de 2003, se desarrollarán “mediante actuaciones que persigan los siguientes objetivos”:

- a. Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.
- b. Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo.
- c. Facilitar la práctica profesional.
- d. Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- e. Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- f. Promover la creación de actividad que genere empleo.
- g. Facilitar la movilidad geográfica.
- h. Promover políticas destinadas a inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.”

Estos objetivos deben ser asumidos y sin duda consignados por el conjunto de la Administración Pública, dentro del ámbito competencial y en el caso de lo local en el de sus posibilidades de financiación.

Ha quedado ampliamente demostrado a lo largo del presente trabajo, que las Corporaciones Locales asumen este compromiso, y teniendo siempre presente que realizan un servicio no obligatorio, gestionan en España alrededor de la cuarta parte del gasto público total en medidas de políticas activas de empleo³⁹.

Este elevado compromiso de las Administraciones Públicas Locales es en cualquier caso voluntario: ninguno de los programas y acciones que llevan a cabo nuestros Ayuntamientos y Diputaciones viene impuesto legalmente.

En términos porcentuales, el gasto propio aplicado por las Corporaciones Locales, puede no resultar relevante, pero en un entorno local marcado por la constante necesidad, como corresponde a la Administración más cercana a los ciudadanos, de prestar cada vez más y mejores servicios, y considerando las enormes limitaciones de financiación de las Entidades Locales, se pone en evidencia un esfuerzo encomiable en el papel de la Administración local en su participación en pro de la mejora del empleo.

³⁹ Descontando las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social en España se vienen a gastar unos 5.400 millones de Euros, de los que unos 400 millones corresponden al gasto propio de las corporaciones locales. Asumiendo que dichas Corporaciones vienen a aplicar de promedio un 25-30% de gasto propio sobre el gasto total gestionado de políticas activas, ello significa que vienen a gestionar unos 1.200 Millones de Euros en políticas activas de las Administraciones Públicas.

Ciertamente, esto se da en un contexto muy parco de esfuerzo de gasto público en políticas activas de empleo, insuficiente respecto lo que sería la media europea, y teniendo en cuenta tanto la situación, no excesivamente buena, del empleo en España, como las coyunturas que en el próximo futuro pueden cernirse sobre la economía española.

Los objetivos de las políticas activas de empleo requieren pues sin duda una perspectiva que va más allá, no sólo de las nulas competencias de las Corporaciones Locales en la materia, sino también de la dimensión local como territorio.

Más de la mitad de la población española vive en el ámbito de tan sólo 138 de los 8.108 municipios existentes, y también la mitad vive en sólo 7 de las 59 unidades provinciales existentes:

Tabla 32- Estructura de la población española por tamaño de los municipios. 2003

Tramos de población	Nº municipios	Población	% Municipios	% Población
0-500	3.827	774.524	47,2%	1,8%
501-1.000	1.096	774.792	13,5%	1,8%
1.001-5.000	1.981	4.497.995	24,4%	10,5%
5.001-10.000	531	3.639.128	6,5%	8,5%
10.001-20.000	339	4.781.079	4,2%	11,2%
20.001-50.000	196	5.859.431	2,4%	13,7%
>50.000 (*)	138	22.390.115	1,7%	52,4%
TOTALES	8.108	42.717.064	100,0%	100,0%

(*) Incluye todas las capitales provinciales, aunque su población no llegue a 50.000 habitantes (casos de Cuenca, Huesca, Soria y Teruel). Estas capitales incluidas son a su vez los municipios de mayor población de las respectivas provincias. Padrón a 1 de enero de 2003. Datos INE.

Tabla 33- Estructura de la población española por tamaño de las provincias. 2003

Tramos de población	Nº Provincias (*)	Población	% Provincias(*)	% Población
< 250.000	18	2.162.540	30,5%	5,1%
250.000-500.000	12	4.609.022	20,3%	10,8%
500.000-1.000.000	22	12.308.919	37,3%	28,8%
>1.000.000	7	23.636.583	11,9%	55,3%
TOTALES	59	42.717.064	100,0%	100,0%

(*) Engloba como unidades diferenciadas, además de las provincias en donde existe Diputación Provincial, los Cabildos y "Consells Insulares, además de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y cada una de las Diputaciones Forales del País Vasco. Padrón a 1 de enero de 2003.

En España existen más de 8.000 municipios, con sus distintos tamaños, orografías, y características económicas, sociales y culturales. Sería impensable trasladar discriminadamente los objetivos de las políticas activas a escala tan extensa en número y exigua en ámbito territorial.

El mercado de trabajo español se caracteriza por presentar situaciones notablemente dispares entre las diferentes regiones; disparidades que, además, presentan un carácter persistente en el tiempo.

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 habitantes⁴⁰.

⁴⁰ En este párrafo y los dos precedentes, se reproduce literalmente, por coincidir con el hilo argumental del presente documento, parte del interesante trabajo realizado por Jorge Aragón Medina y Fernando Rocha Sánchez para la Fundación 1º de Mayo (“La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España”. Octubre de 2003).

Todos los expertos coinciden en que las políticas activas de empleo requieren de un enfoque a distintas escalas o estratos territoriales, máxime con las diferencias de las estructuras socioeconómicas que se dan en España, por lo que no sería consecuente el reivindicar en exclusiva un papel protagonista de la escala local en la gestión de las políticas activas de empleo; ciertamente la escala municipal no es la única en que deben plantearse estas medidas. También es importante tomar en consideración los aspectos que determinan la dimensión local de las políticas activas, en los términos descritos en el capítulo 2.1. de este documento.

Efectivamente, las Políticas Activas de Empleo, en el grueso de sus medidas y acciones, están sufriendo en España un proceso descentralizador desde la Administración del Estado, hacia las Comunidades Autónomas, y, por parte de ambas, se cuenta con la gestión de dichas acciones por parte de las Administraciones Locales. Sin embargo, por el momento, el papel de las Administraciones Locales está limitado a las acciones que las Administraciones superiores tienen a bien concertar con ellas.

Es por ello que, en primera instancia, debe abordarse un planteamiento global sobre las distintas acciones de políticas activas de empleo que deben concitarse en el territorio. Se trata de un planteamiento coordinado, estratégico, y que asuma en primer lugar las causas del desempleo en cada territorio, y las posibilidades de corrección. En este sentido, los Pactos Locales de Empleo son un conveniente camino a recorrer.

En el contexto de la Unión Europea, el debate local también está vigente: la estrategia Europea para el empleo exige también tener en cuenta la dimensión local: “Una estrategia europea de empleo permite asegurar la coordinación de las políticas económicas de cada Estado miembro y evitar, de este modo, problemas en el funcionamiento. Una vez identificadas las posibilidades de creación de puestos de trabajo a nivel local, conviene incluir esta dimensión entre el conjunto de medidas de la estrategia europea.

Considerada durante mucho tiempo como un aspecto marginal con respecto a las políticas macroeconómicas, la estrategia local de empleo se ha afianzado, mientras que el enfoque económico-político nacional ha dejado al descubierto sus insuficiencias. Al aumentar con el tiempo de manera considerable la competencia, crecen las ventajas comparativas entre los agentes microeconómicos. En consecuencia, los agentes locales deben formular estrategias basadas en sus puntos fuertes concretos⁴¹.”

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Actuación local en favor del empleo - Una dimensión local para la estrategia europea de empleo».

La Estrategia Europea de Empleo ha supuesto un importante marco de integración e impulso de las políticas de empleo. En el caso de España los propios agentes sociales⁴² han señalado que la estrategia coordinada por el empleo ha sido positiva en la medida en que, por una parte, ha permitido realizar una evaluación trasnacional de las políticas de empleo y, por otro, reunir todas las acciones en un único Plan, sirviendo para dotarles de una mayor coherencia. A pesar de ello, los sucesivos Planes de Empleo siguen respondiendo más a la mera acumulación de actuaciones de diferentes organismos que a una estrategia global preconcebida y coordinada, sin que se produzca, además, un incremento presupuestario específico.

Desde esta perspectiva, parece razonable apuntar 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, en el caso de España 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.).

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 autonómicos.

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.).

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

⁴² Posición de las organizaciones empresariales y sindicales recogida en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2003.

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, 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 empleo⁴³.

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.

También la Administración de España recoge el enfoque local en la presentación del marco de empleo 2000-2006 ante la Comisión Europea, comprendiendo los siguientes aspectos⁴⁴:

- Las Administraciones Públicas tienen el deber de instrumentar medidas para fomentar el desarrollo local desde la perspectiva de que existen “huecos” productivos no explotados susceptibles de generar puestos de trabajo, y es, en el ámbito local donde se encuentran las mayores posibilidades de detección y aprovechamiento en beneficio del empleo
- Igualmente es necesario acordar con las Corporaciones Locales la puesta en marcha de planes dirigidos a la inserción en nuevos yacimientos de empleo de

⁴³ Este párrafo y los anteriores han sido recogidos de Jorge Aragón Medina y Fernando Rocha Sánchez. Op. Cit., por responder a las tesis mantenidas por los propios autores del presente Estudio. Se han reproducido literalmente a fin de no desvirtuar su autoría.

⁴⁴ Marco español de medidas para el empleo 2000-2006.

colectivos específicos de demandantes con especiales dificultades para encontrar colocación.

- Si bien es cierto que las Corporaciones Locales pueden ser un motor fundamental de la dinamización de las iniciativas emprendedoras en sus territorios y, por tanto, han de ser beneficiarias de ayudas de la Administración Central para cumplir ese objetivo de creación de empleo, no es menos cierto que esas ayudas tienen finalidades diferentes:
 - Se proporcionan ayudas para que las Corporaciones Locales desempeñen un papel de revulsivo para atraer inversiones y desarrollo empresarial en actividades ajenas a su competencia. En ambos casos para aprovechar las oportunidades de creación de puestos de trabajo a nivel local.
 - Incremento del número de Agentes de Empleo contratados por la Administración Local y subvencionados por el INEM, que podría llegar a triplicar los actuales niveles.
 - Participación de un importante número de Corporaciones Locales en el régimen de subvenciones I+E, centrándose esa participación en las Corporaciones de tamaño medio.

Las anteriores actuaciones, junto a módulos de formación y de orientación para la búsqueda de empleo por cuenta ajena o autoempleo, impartidos igualmente en el conjunto de las actuaciones de la Administración Local, constituyen itinerarios indispensables de inserción.

- Todas las medidas descritas en este Eje estarán sustentadas en estudios permanentes de las comarcas⁴⁵ que constituyen mercados naturales de empleo que, al no coincidir con la división administrativa del Estado, ofrecen una mayor complejidad para su conocimiento y en aquellos otros dirigidos a detectar las posibilidades de desarrollo endógeno de los pequeños núcleos de población, con el fin de evitar un desplazamiento de trabajadores de forma indiscriminada y de difícil absorción en muchos casos por el mercado de trabajo que los recibe.
- La creación de empleo a escala local exige de un conocimiento profundo, por parte de las autoridades locales, acerca de las posibilidades de desarrollo de sus zonas geográficas de actuación con el fin de identificar actividades económicas emergentes o formas de innovación de las actividades tradicionales, ofreciendo planes de viabilidad económica que permitan la instalación de empresas en esos huecos productivos.

Estas declaraciones institucionales reconocen justamente el papel de las Corporaciones Locales, pero sin embargo, se percibe una falta de sintonía entre este destacado papel que se les confiere y la propia transferencia de responsabilidades de gestión de

⁴⁵ Según declaraciones incluidas en el texto (j).

programas, es decir, configura un papel de intervención de estas Corporaciones Locales, si no pobre, al menos relegado a un papel de actor secundario en la gestión.

No es pues cuestión de debatir sólo el reparto en la gestión de las acciones, sino que previamente debe darse una definición clara de las actuaciones a llevar a cabo en cada estrato de la Administración y la financiación que cada una de ellas debe tener.

No existen evaluaciones rigurosas de la eficiencia de las medidas de políticas activas de empleo en España, tales que permitan un reenfoque de las acciones y de los resultados en cada territorio. El panorama actual se asemeja más a establecer un reparto de las líneas de actuación dados unos determinados presupuestos, que no en elaborar en cada territorio las medidas oportunas para luego arbitrar dichos presupuestos⁴⁶.

En cualquier caso resulta evidente que, en cuanto a la gestión de buena parte de las acciones, las que se destinan a individuos, ciudadanos, concretos, incluyendo los colectivos de personas con especiales dificultades de inserción, la Administración Local está mucho más cercana, resultando un nivel más adecuado para gestionar acciones como:

- Información, asesoramiento, atención personalizada e itinerarios de inserción para desempleados,
- Canalización de ayudas y servicios de carácter social (rentas de inserción, entre ellas),
- Formación Ocupacional para desempleados,
- Integración laboral de colectivos con riesgo de exclusión social (Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, de existir estas fórmulas, entre otras),
- Fomento de la autoocupación y autoempresa.
- Promoción Económica Local.
- ...

Resulta evidente que para que la intervención de las Corporaciones Locales sea eficiente, éstas deben contar con un marco competencial y presupuestario adecuado y coordinado plenamente con el del resto de administraciones.

Las políticas activas de empleo no son ni pueden considerarse como un mero servicio más al ciudadano. Comparten con políticas como la del suelo o la vivienda,

⁴⁶ Tampoco es cuestión aquí de hacer una crítica a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, en el sentido de su falta de innovación y propuestas de solución para determinados problemas de aplicación de los objetivos de las políticas activas de empleo.

interacciones complejas con otros ámbitos no controlables desde el propio municipio, y también su contenido técnico y estratégico de primer orden.

Fundamentalmente pues, las políticas activas de empleo desde el ámbito local, deben integrarse en un ámbito conceptual superior, asociado al Desarrollo Socioeconómico del territorio.

En efecto, sería absurdo abordar acciones activas de empleo sin un conocimiento estratégico de los mercados de oferta y demanda de trabajo, que se concitan en un territorio determinado y de sus claves sean las que en cada caso sean.

Casos claros de este papel son el comercio o el turismo, o la propia regulación del suelo y la actividad industrial, que constituyen puntos de referencia básicos para atender al desarrollo económico a nivel local, y de los que ya se ocupan, con mayor o menor acierto, nuestros Ayuntamientos.

El Desarrollo Económico Local es la función interdisciplinar sobre la que deben abordarse las políticas activas de empleo a nivel local. Se entiende el desarrollo local como la capacidad que tienen los territorios de estimular el crecimiento económico, crear empleos, mejorar su renta y, fundamentalmente la calidad de vida de los ciudadanos que allí habitan. Este campo se ocupa de potenciar las fuentes de riqueza y los recursos de las localidades, por lo general asociadas a los territorios municipales.

Puede definirse como el proceso organizado, planificado y concertado de acumulación local o creación de riqueza en una localidad.

El objetivo principal del Desarrollo Económico Local es el bienestar de la población del territorio local a través de la dinamización y la búsqueda de competitividad de la economía local. Debe generar oportunidades para mejorar la economía familiar y local a través de la implementación de estrategias de desarrollo que permitan la competitividad, incrementando la riqueza, optimizando el uso de los recursos existentes y creando condiciones para un desarrollo efectivo y equilibrado del territorio local⁴⁷.

Promover el Desarrollo Económico Local supone facilitar procesos socioeconómicos de largo alcance, en los que las Corporaciones Locales deben asumir el liderazgo. En tal sentido, el desarrollo económico local implica también el fortalecimiento municipal y el fortalecimiento de los procesos de descentralización. Por ello, un elemento central es la

⁴⁷ Ver a este respecto: Entrepreneurship and Local Economic Development: Programme and Policy Recommendations. OCDE 2003.

toma de liderazgo de los agentes y actores locales como protagonistas de su propio desarrollo.

Cabe resaltar que el papel de las Corporaciones Locales en el Desarrollo Económico, y en su expresión dada por la gestión de acciones de políticas activas de empleo, no debe apreciarse únicamente en términos de solidaridad con la problemática del desempleo. Ciertamente, si el territorio consigue minimizar el desempleo, crear o consolidar estructuras productivas que crean empleos, con ello crea riqueza, se fija población (en grandes áreas rurales del Sur de España, de Galicia o de Castilla los pueblos pierden poco a poco población por fenómenos migratorios vinculados al empleo), y en definitiva se genera prosperidad para el conjunto de la ciudadanía, repercutiendo en la calidad de vida que deben proporcionar Ayuntamientos y Diputaciones.

Es interesante recopilar el enfoque de Blakely⁴⁸, sobre las fases del Desarrollo Económico a escala local, como sintetiza el cuadro siguiente:

Fase 1	Iniciativas Locales de Empleo (ILO)
	Carácter reactivo: lucha contra el paro y sus consecuencias
	Actividad estrictamente pública
	<ul style="list-style-type: none"> - viveros de empresa - formación - redes ayuda, etc.
Fase 2	Iniciativas de Promoción Empresarial (IPE)
	Carácter promocional: anticipar los problemas generando crecimiento
	Actividad relacional: pública-privada
	<ul style="list-style-type: none"> - soporte emprendedores - parques industriales, etc.
Fase 3	Iniciativas de Desarrollo Económico (IDE)
	Carácter estratégico: la importancia de los actores y del entorno socio económico
	Actividad relacional más liderazgo local
	<ul style="list-style-type: none"> - recursos humanos - marketing local, etc.

Estas tres fases no son excluyentes, sino que se acumulan y van generando modelos de intervención cada vez más complejos.

Son los grandes municipios los que, por capacidad y decisión, emprenden el diseño de modelos de desarrollo en los que encuadran las políticas de empleo a su alcance, con procesos irregulares más o menos formalizados. En estos municipios, los Ayuntamientos ya han creado sus áreas de Promoción o Desarrollo Económico, para procurar cuanto menos estructurar organizativamente el desarrollo de actividad económica en sus territorios.

⁴⁸ Planning Local Economic Development. Sage. London (1994).

En el resto, y en conjunto, se denota una cierta provisionalidad en la definición de modelos de desarrollo gestionables desde la iniciativa local; al depender de financiaciones inestables de otras Administraciones para la ejecución de dichos modelos.

Para los municipios de más reducida dimensión, y en cualquier caso, es en donde la escala supramunicipal resulta indispensable. Las agrupaciones de municipios de dimensión media y reducida son el nivel administrativo más adecuado, no sólo para gestionar en común algunos servicios municipales, sino también para la gestión del desarrollo económico y social. Es por ello que las Mancomunidades de Municipios, las Comarcas o las Entidades Metropolitanas son una pieza clave en este campo, como así se ha demostrado ampliamente en grandes zonas de España (Extremadura y Andalucía singularmente). Debe buscarse en el territorio una escala mínima y adecuada para hacer eficaces y efectivos los modelos de desarrollo posibles, dentro de una Planificación Estratégica del Territorio. La realidad socioeconómica no entiende de fronteras administrativas.

En el contexto de las políticas activas de empleo, el papel de las Corporaciones Provinciales sigue siendo importante en su función de apoyo a los municipios y sus agrupaciones, aunque, en la medida que las Entidades locales tengan escala y capacidad de obrar suficiente y adecuada, las Corporaciones Provinciales deben conservar su papel de apoyo y soporte técnico a los municipios y sus agrupaciones, procurando el equilibrio territorial bajo el principio de equidad, más que ejecutar directamente acciones de políticas activas de empleo sobre el territorio⁴⁹. También, como representantes de la provincia, deben cumplir su papel de puente bidireccional entre las Administraciones Locales y las superiores.

En conjunto, pues, en el proceso ascendente y descendente que confluye en el Desarrollo Económico Local deben implicarse, en su lugar, coordinadamente, por estratos, los distintos niveles de Administración Pública:

- El Estado,
- Las Comunidades Autónomas,

⁴⁹ Este enfoque no entra en conflicto con la declaración de la Comisión de Entidades Provinciales de la Federación Española de Municipios y Provincias, en su VIII Asamblea: "...las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, por su parte, como entes locales de carácter supramunicipal, tienen por competencia y vocación, en primer lugar, la defensa de la autonomía municipal y la garantía de la convivencia y bienestar. Su finalidad, pues, no ha de ser otra que la de apoyo y cooperación con los demás entes locales, y ello pasa por reclamar, defender y procurar Ayuntamientos capaces y eficientes, al tiempo que han de dirigir sus esfuerzos a que los ciudadanos, cualesquiera que sea su lugar y medio de residencia, puedan acceder a los servicios públicos de calidad".

- Las Diputaciones Provinciales,
- Las Agrupaciones de Municipios (Comarcas, Mancomunidades, Entidades Metropolitanas),
- Los Ayuntamientos.

Cada estrato debe participar en la planificación del desarrollo socioeconómico de su territorio hasta su nivel administrativo superior, en un proceso ascendente que deviene en descendente en cuanto a la participación en la gestión de las acciones y en la disposición de recursos y presupuestos.

Las Administraciones Locales, sin competencias en el ámbito, no pueden abordar por sí mismas el necesario cambio cualitativo en el diseño y distribución de las políticas activas de empleo, pero es cierto que su papel de cualquier modo es relevante en este campo, y debe hacerse evolucionar.

Baste para ello, por coincidir plenamente con el conocimiento, la reflexión y los resultados del presente trabajo, reproducir textualmente la declaración de la Comisión de Empleo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en su VIII Asamblea:

“Desde lo local se juega en este marco un papel clave, que propicia la transversalidad en las actuaciones, y la generación de iniciativas que impliquen la participación de todos los actores de la sociedad civil y del tejido socio-económico local; como condición indispensable para su sostenibilidad.

La intervención de los entes locales en las políticas de empleo es posible, más aún, es necesaria, en tanto que la administración local es la más próxima al ciudadano y, por tanto, siente más de cerca sus necesidades y puede comprender mejor cómo deben ser satisfechas. La generación de condiciones óptimas desde lo local para la creación de nuevos empleos, es la primera respuesta a las necesidades y demandas de las personas y las empresas.

Para que esta actuación local sea efectiva, se hace necesario utilizar instrumentos de concertación que pongan en manos de sus beneficiarios, los actores locales, la responsabilidad de diseñar y poner en marcha estrategias de desarrollo que, además de sostenibles, han de ser sostenidas en el tiempo. Es imprescindible generar estrategias movilizadoras del potencial endógeno del territorio con la finalidad última de mejorar la calidad de vida de las personas que lo habitan.

Al mismo tiempo, lo local requiere de procesos de descentralización, gracias a los cuales las autoridades locales asuman mayores responsabilidades en el desarrollo del territorio y puedan crear capacidades en contextos diversos y, por tanto, las iniciativas y políticas que en cada contexto se pongan en marcha tengan en cuenta su especificidad, sus fortalezas y debilidades.

Para que lo antedicho sea posible, consideramos que deben llevarse a cabo una serie de actuaciones de carácter descendente y ascendente que impliquen a todos los niveles de la Administración, así como a los agentes locales (organizaciones empresariales y sindicales, entidades de economía social, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales y todas las instituciones de la sociedad civil organizada), que participen de forma activa en la generación de riqueza y la creación de empleo”.

En esta misma Asamblea, se definen las medidas que deberían tomarse:

- a) Reforma de la Ley de Empleo, de manera que incluya el papel que deben jugar las Corporaciones Locales en el desarrollo de las estrategias de empleo, sobre la base de una acción local en el marco de una acción global integradora.
- b) Establecimiento de fórmulas de colaboración estables y regladas con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que posibiliten la participación real de los entes locales, en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.
- c) Integración en el Sistema Público de Empleo, como parte del mismo, la experiencia, las infraestructuras, y los recursos humanos existentes en los servicios de empleo locales creados por los Ayuntamientos, bajo las formas jurídicas que correspondan y de forma que se garantice la correspondiente financiación de acciones. A tal efecto se efectuará una reserva legal que garantice la existencia y financiación de programas específicos de desarrollo local y empleo gestionados por las Corporaciones Locales.
- d) La puesta en marcha de proyectos experimentales de ámbito local y provincial, tendentes a potenciar la creación de tejido empresarial endógeno, generadores de mayor actividad productiva, y de concertación de los agentes sociales y económicos en torno a Planes de Choque en municipios con especiales necesidades de inserción laboral.
- e) Acometer un proceso de descentralización de competencias en materia de políticas de empleo hacia lo local, profundizando en el concepto de “localización” en materia de la gestión de la política de empleo. Los Ayuntamientos deben desempeñar un papel más activo en la definición, planificación y ejecución de la citada política. Es perentorio para éstos que se concluya lo antes posible el proceso de definición del nuevo marco conceptual y financiero que en esta materia debe atribuirse a las Corporaciones Locales.

- f) Dotar de los correspondientes recursos económicos para que se haga realmente efectiva la descentralización hacia las Corporaciones Locales. Éstas no pueden seguir siendo únicamente los gestores de programas procedentes de otras administraciones de ámbito superior, en los que en la mayoría de los casos no han tenido participación en el diseño inicial, así como estar siempre condicionadas en su actuación a si recibirán o no aportaciones para los mismo; las entidades locales son protagonistas de una política efectiva de empleo, ya demostrada; por lo que se hace necesario avanzar definitivamente en la capacidad ejecutiva de esta administración.
- g) La adopción de un papel mucho más activo y decisivo de la administración local en materia de políticas de empleo exige de ésta un cambio de las formas de organización y actuación. La apuesta por una estrategia local en favor del empleo conlleva la necesidad de manifestar la voluntad política al respecto y considerar esta área de gestión municipal al mismo nivel que cualquiera de las existentes.
- h) Fomentar que las entidades locales tomen conciencia de la importancia de contar con una estrategia propia en materia de empleo y por consiguiente de un compromiso municipal de mantener estructuras y recursos humanos estables para desarrollar esa estrategia, recomendando consignar aportaciones económicas dentro del presupuesto municipal, que permitan dar continuidad a las actuaciones y servicios básicos que la población demanda y que difícilmente entiende que se le ofrezcan hoy y no se lo ofrezcan mañana.
- i) Las políticas de empleo a nivel local, requieren también de un proceso ascendente de concreción de las acciones; un proceso que exige la máxima coordinación institucional y entre agentes que beneficie la obtención del máximo número de sinergias. En este sentido los Planes Locales de Acción por el Empleo son la mejor concreción de dicho proceso porque concitan todas las energías que se producen en un territorio y permiten aplicar las orientaciones y directrices comunitarias, estatales y regionales. Los Pactos Locales, como consecuencia de la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo, y como instrumento de concertación y marco de participación de los agentes sociales y económicos en cada territorio, no son sólo considerados ya como un objetivo estratégico de los municipios españoles, sino que deben ser el eje de las políticas de empleo.
- j) Profundizar e impulsar el concepto de trabajo en red: las Corporaciones Locales deben tender hacia el establecimiento de más y mejores vínculos de cooperación con otras entidades locales y con otras instituciones. Entre éstas, es fundamental el trabajo en red con la universidad y el mundo de la empresa, el contacto continuo con estas entidades ha de entenderse como un instrumento permanente para el desarrollo local.

- k) Promover la implantación de estructuras supramunicipales para la ejecución de las políticas locales de empleo, y que las mismas estén adaptadas a la realidad del territorio en cada momento, a fin de romper con actitudes “cerradas” en un entorno en el que los territorios están cada vez más interrelacionados económicamente. Esto puede aplicarse a áreas metropolitanas, y especialmente a las zonas rurales y con municipios de menor dimensión, donde la actuación comarcal y la potenciación de formulas asociativas entre entidades locales (Mancomunidades o Consorcios de Mancomunidades) resulta clave para obtener frutos de los recursos que se aplican en el territorio para las políticas locales de empleo.
- l) Fomentar la implantación de sistemas de innovación y calidad, mediante acciones formativas dirigidas a los técnicos municipales que actúan en las áreas de empleo. Asimismo, a juicio de la FEMP, toma gran importancia el que los recursos humanos básicos de estas áreas, puedan trabajar en un marco de una mínima estabilidad laboral.
- m) Las entidades locales son el elemento aglutinador de todas las estrategias de desarrollo que confluyen en una zona. La manera en la que se puede aprovechar el papel unificador que tienen los entes locales, es desarrollando, fortaleciendo y estrechando continuamente los vínculos con los agentes locales, estableciendo con ellos planes de acción en los que se sientan actores reales y partícipes en la gestión de los mismos.

Este vasto catálogo de medidas propuestas por los representantes del mundo local significa, de una parte el espíritu de las Corporaciones Locales en cuanto a continuar asumiendo su papel activo en la gestión de las políticas activas de empleo, y por otra parte la justa pretensión de institucionalizar un modelo de participación que de hecho viene llevándose a cabo desde hace más de un decenio.

En definitiva, todas las tendencias y posicionamientos postulan que la cultura y tradición de las Corporaciones Locales en el diseño y ejecución de medidas activas de empleo es un activo que debe consolidarse, por lo que es oportuno reformular ya su modelo de intervención.

A modo de sintética recopilación de los aspectos recogidos en éste y en anteriores capítulos, deben considerarse los siguientes frentes o líneas de trabajo para un modelo de intervención de las Corporaciones Locales en el campo de las Políticas Activas de Empleo:

- a) La incorporación “de facto” del mundo local en el Sistema Nacional de Empleo, con reconocimiento pleno, a partir de la delegación de algunas competencias

asumidas ahora por las Comunidades Autónomas. Esto debe hacerse a una escala adecuada, en los municipios de una mínima dimensión operativa y en agrupaciones de éstos cuando se trate de Ayuntamientos de menor dimensión o mayor dispersión geográfica. Estos Servicios Locales de Empleo deberían asumir las competencias básicas de la información, asesoramiento y conducción de los desempleados en la búsqueda activa de empleo, bajo el prisma de una atención personalizada. Asimismo, deberían ser las oficinas básicas de información, asesoramiento y canalización de ayudas al autoempleo. No parece oportuno que dichos servicios asuman funciones encomendadas a los servicios estatales o autonómicos: concesión y control de prestaciones, intermediación y control de colocaciones, anotación de situaciones de desempleo, etc., por bien que la coordinación y colaboración entre ambos servicios debería ser naturalmente intensa, ya que en definitiva los Servicios Locales de Empleo deben concentrarse en las medidas de políticas activas.

- b) Debe proveerse de recursos financieros estables para el mantenimiento de estos Servicios Locales de Empleo, teniendo en cuenta las funciones a asumir, en relación a la magnitud del desempleo en el ámbito territorial, y el tamaño de los municipios y sus agrupaciones. En ningún caso estos recursos deberían emplearse por sí mismos con pretensiones de redistribución de rentas presupuestarias a los Ayuntamientos entre sí.
- c) Al tratarse de un mercado, el de trabajo, complejo e interdependiente, no es posible operar sobre él con una visión restringida. El desarrollo económico y social basado en el fomento del empleo y la competitividad de las estructuras productivas requiere, y en ello están todos los especialistas de acuerdo, crear unidades o plataformas de Desarrollo Socioeconómico en cada territorio, (municipios y agrupaciones de éstos) con la participación de los agentes sociales, sindicales y empresariales del mismo (los Pactos Locales por el Empleo, por ejemplo, deberían ser una expresión de esta participación colectiva).
- d) El primer papel de estas unidades, en las que participarían los respectivos Servicios Locales de Empleo, y en las que la participación de las Corporaciones Provinciales o equivalentes debe ser fundamental para lograr un enfoque coordinado y equilibrado sobre el conjunto, sería analizar el entorno próximo y la realidad del territorio, creando observatorios permanentes, proponiendo periódicamente medidas de fomento del empleo, y evaluando sus resultados. La promoción turística, la dinamización comercial y la gestión industrial, hasta donde lleguen las competencias y posibilidades de los Ayuntamientos, deberían

ser asimismo incorporadas a la actuación de estas unidades, en lo común al territorio⁵⁰. Deseablemente, esto debería hacerse en el marco de Planes Estratégicos para el Empleo elaborados en cada territorio con la coordinación y soporte técnico de las Corporaciones Provinciales o equivalentes.

- e) En segundo lugar, el seno de estas unidades, en cuyo funcionamiento no deberían primarse criterios de orientación política, deberían planificarse y programarse las acciones de políticas activas de trabajo concertadas con las Administraciones competentes, asumiendo, a escala local, las Directrices en las que su intervención (esto es, la escala local) resulte adecuada o relevante.

Deben ser estas directrices, y no las propias acciones a llevar a cabo, las que configuren la intervención de la iniciativa local (esto es, el objetivo sobre el territorio, no los medios para conseguirlo). Desde esta perspectiva coordinada e integradora se propondrían las acciones a llevar a cabo y los agentes más adecuados en cada caso (formación ocupacional para desempleados, formación profesional para ocupados, planes de inserción, atención a colectivos con especiales dificultades de inserción, empleo rural, programas integrados de fomento del empleo y de mejora de la ocupabilidad, ámbitos de promoción económica endógena, etc., etc.), de acuerdo con las medidas y recursos de los Planes de Empleo, y teniendo presente este enfoque en la movilización de recursos para fines relacionados (transportes, infraestructuras, etc.), tanto de los propios Ayuntamientos como de Estado o de las Comunidades Autónomas. Asimismo, las Corporaciones Locales deberían tener en cuenta, también, esta perspectiva, en sus políticas propias (regulación de la actividad económica, tributos, creación de empleo público, educación profesional, bienestar social, etc.).

- f) Es en base a los resultados de la función de estas unidades, que deberían canalizarse, de una manera concertada y concentrada en el territorio, los recursos actualmente dispersos que provén las Administraciones superiores para la realización de acciones. A este respecto, deberían definirse las bases para la aplicabilidad de programas sectoriales concertados con las Comunidades Autónomas (municipios rurales, zonas deprimidas, reindustrialización, inmigración, etc.).

⁵⁰ Es en este sentido destacable reconocer y aprovechar la experiencia acumulada por Mancomunidades y Comarcas en cuanto a la gestión en común del desarrollo económico y de programas de fomento del empleo.

También, es importante en este esquema, el reparto de las tareas de ejecución directa de las acciones, en las que, como se indicado, deberían participar los organismos y entidades, tanto públicos como privados, previstos por el propio modelo (centros colaboradores de formación ocupacional, organizaciones patronales y sindicales, etc.), con las propias acciones reservadas para la gestión directa de las Corporaciones locales, en la tónica, revisada, de las actuales, y evitando concomitancias, redundancias o carencias en los colectivos u objetivos afectados.

- g) En las circunstancias actuales, sería impensable pedir a las Corporaciones Locales la inversión de más recursos propios de los que actualmente arbitran voluntariamente para este campo, por lo que sólo puede abiertamente plantearse su participación financiera propia o en especie, dentro de un nuevo marco de competencias y de revisión de la financiación local.
- h) Otras de las funciones de la unidades de promoción y desarrollo, y en parte también de los Servicios Locales de Empleo, sería coordinar territorialmente las actuaciones con la sociedad civil organizada (Fundaciones Privadas y otras Entidades sin ánimo de Lucro, ONG's) que, desde la solidaridad social, y en ocasiones a través de ayudas y convenios con organismos públicos, desarrollan entre otras acciones, medidas activas de inserción. Asimismo, debe existir una coordinación y participación con las entidades que imparten formación continua, haciendo permeable el conjunto de la formación ocupacional desde el punto de vista estratégico. Integrar para su coordinación en el ámbito de las acciones en materia de políticas activas de empleo, al conjunto de estos agentes debería ser un objetivo prioritario de estas unidades.
- i) Mejorar y desarrollar la intervención de las Corporaciones Locales en sus acciones de trabajo-inserción que vienen desarrollando: Casas de Oficios, Escuelas Taller y Talleres de Empleo, así como de los Programas de Empleo-Inserción (colaboración social), a fin de evitar los inconvenientes y disfunciones del actual sistema.
- j) Desarrollar metodologías de intervención de alcance general en todos los aspectos de la intervención de las Corporaciones en políticas activas de empleo, así como proveer sistemas de evaluación.
- k) En sintonía con la concentración de iniciativas sobre el territorio, los programas de políticas activas gestionados por las Corporaciones Locales no deberían dispersarse en multitud de convocatorias, expedientes y justificaciones, sino que

deberían proveerse los recursos necesarios periódicamente, de forma conjuntada, para planes anuales o plurianuales de actuación del territorio.

- l) Crear redes y foros estables de cooperación e información compartida ente las Corporaciones Locales para temas de Fomento del Empleo, incluyendo una mayor transparencia en las acciones desarrolladas.
- m) Especializar y profesionalizar la gestión de los Servicios Locales de Empleo y de las Unidades de Desarrollo Socioeconómico, en especial sus medios humanos, elevando el nivel de calidad de sus intervenciones.
- n) Establecer un marco normativo de información tanto para medir los recursos aplicados en cada territorio, como para evaluar periódicamente los resultados y ámbito de alcance de las acciones.

En definitiva, aspectos como los citados configuran un nuevo marco de funcionamiento, el cual es complementario a las atribuciones y responsabilidades de las Administraciones Central y Autónoma en materia de fomento del empleo, de manera que la planificación general, el establecimiento de planes de actuación sectoriales o que trasciendan el carácter local, la coordinación y la selección de medidas y el seguimiento de los resultados, serían responsabilidad de estas Administraciones, básicamente de las Comunidades Autónomas como primer interlocutor de las Corporaciones Locales.

A excepción de las acciones propias de los Servicios Locales de Empleo (información, asesoramiento y conducción), es importante revisar como se ha indicado, el actual papel de las Corporaciones Locales dentro de este modelo en cuanto a la ejecución directa y por sus propios medios (independientemente de las fuentes de financiación) de acciones como la formación. De persistir el actual modelo de Centros Colaboradores de Formación Ocupacional para desempleados, y de las entidades que se ocupan de la Formación Profesional para Ocupados, el papel de los Servicios Locales debería ser planificador y coordinador de los recursos formativos dispuestos en el territorio, con lo que su participación directa en actividades de formación debería concentrarse sólo en cubrir las deficiencias de programación que resultasen de la concesión de acciones formativas a dichos centros colaboradores, y sobre determinados ámbitos y colectivos, a fin de evitar concomitancias. Cuestión aparte es el control de calidad de estas actuaciones.

Todo ello debería realizarse en un marco de desarrollo del propio modelo de políticas activas llevado a cabo hasta la actualidad, y en el que deberían prevalecer la innovación, la participación de los agentes, la flexibilidad, la coordinación y la eficiencia. Todo ello

junto con cuestiones de amplio espectro la revisión del modelo educativo profesional y la asunción de los nuevos retos sociales y de competitividad.

El enfoque estratégico respecto las coyunturas y tendencias palpables con trascendencia sobre el empleo deben inspirar el modelo global de intervención: relegar a las políticas activas sólo al ámbito de los desempleados existentes en cada momento es un grave error, puesto que es indispensable la visión estratégica de la evolución de los mercados de trabajo, cada vez más globales, selectivos y competitivos. Ello significa también la movilización de los sectores productivos en la generación y mantenimiento del empleo, y en la mejora de los estándares de capacitación laboral de las personas ocupadas, y la adecuada implantación por estratos de estrategias globales y locales con la participación de las Administraciones más adecuadas en cada caso.

BIBLIOGRAFÍA

El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo. Paloma Tobes Portillo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 36

Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España 1985-2000. Universidad de Barcelona. Tesis doctoral defendida por Joan Antoni Alujas Ruiz para optar al título de doctor en ciencias económicas y empresariales. Memoria dirigida por el Doctor Joaquim Novella Izquierdo. Catedrático de universidad. Barcelona, mayo de 2002

La Política de Empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Edición 2003

Benefits and Employment, Friend or Foe? Interactions Between Passive and Active Social Programmes. OECD Employment Outlook: 2003. Towards More and Better Jobs. OECD 2003

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Estudio sobre la adecuación de los medios y recursos utilizados para la impartición de acciones de formación. INGECON, 2004.

Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local

Estudios Especiales. Regulación y reformas en el mercado laboral. LA CAIXA. Informe Mensual - Diciembre 2002

El Fondo Social Europeo y su contribución a la estrategia europea de empleo. Balance a mitad de periodo 2000 – 2006 perspectivas de futuro. Noviembre 2003

Informe y Conclusiones del Seminario realizado el 28 de Octubre de 2003, organizado conjuntamente por el Ministerio español de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comisión Europea.

Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo. Francisco Javier Mato Díaz. Naciones Unidas-CEPAL Santiago, Chile, enero de 2003. División de Desarrollo Económico.

European social statistics Labour market policy. Expenditure and participants. European Communities, 2003

Estudio sobre la situación laboral de las mujeres con discapacidad. Instituto de la Mujer. INGECON, 2004.

Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006. España. Objetivo nº 3: Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2000.

Análisis de los resultados del Plan de Choque en 100 municipios. INEM. INGECON, 2003.

Documentos resumen de la VIII Asamblea General de la Federación Española de Municipios y provincias (FEMP).

Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español. César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado, Juan F. Jimeno. Documento de trabajo 53/2004

El gasto propio en Políticas Activas de Empleo por parte de las Administraciones Locales Españolas. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Estudios sobre el Empleo. Federación Española de Municipios y Provincias. INGECON. Ediciones 1999-2000, 2001-2002 y 2002-2003.

Las Políticas de Empleo en la Unión: Del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea. Dr. D. Cristóbal Molina Navarrete, D^a. Susana de la Casa Quesada, D^a. Olimpia Molina Hermosilla y D. Manuel García Jiménez. Universidad de Jaén 2003.

The Local Dimension in Labour Market Policies: Promoting Autonomy or Enforcing Compliance?. Jean-Michel Bonvin, Eric Moachon and Philippe Badan. Draft paper for the ESPANet Conference "European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe" Oxford, September 9-11, 2004

Cuentas de las Administraciones Públicas 2002. Intervención General del Estado. Ministerio de Economía.

La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España. Jorge Aragón Medina y Fernando Rocha Sánchez. Fundación 1º de Mayo. Octubre de 2003.

Las Subvenciones objeto de territorialización en Conferencias Sectoriales. Informe anual 200. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2002.

Manual para la realización de Planes Estratégicos de Desarrollo Socioeconómico Local (Documento interno). INGECON, 2001.

Estudis monogràfics 3. Àmbit competencial i necessitats de despesa dels ajuntaments
Revista Econòmica de Catalunya. Maite Vilalta.

Papers de Polítiques Territorials. Nº 4 Maig de 2003. La despesa no obligatoria dels ajuntaments de Catalunya Exercici 2000. Maig de 2003. Maite Vilalta, Daniel Mas. Institut d'Economía de Barcelona. Diputació de Barcelona.

Característiques i particularitats de la despesa municipal. Una especial referència a la despesa no obligatòria. Universitat de Barcelona. Institut d'Economia de Barcelona. Revista Econòmica de Catalunya.

Plan nacional de Empleo del Reino de España. Años 2001, 2002 y 2003. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Análisis Económico-financiero de los Presupuestos Generales del Estado, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Ministerio de Economía.

Employment Outlook, 2001, 2002, 2003, 2004. OCDE.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Datos estadísticos. Sitio Web del INE.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Revista de Prensa. Sitio Web.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Varios documentos. Sitio Web.