

LA EXPERIENCIA DE LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE EMPLEO: UNA EVALUACIÓN¹

Fernando Rocha Sánchez

Fundación 1º de Mayo.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de fomento del empleo en el ámbito de la Unión Europea (UE) se desarrollan actualmente en un marco de notable complejidad, en el que concurren actores, estrategias y actuaciones de signo muy diverso, y en el que se ha prestado gradualmente una atención preferente –tanto a escala comunitaria como en los Estados miembro– a la dimensión territorial.

La “territorialización” de las políticas de empleo ha estado impulsada, entre otras razones, por el progresivo reconocimiento de las importantes diferencias existentes –en materia de empleo y paro– entre las distintas regiones europeas, y la necesidad por tanto de abordar estrategias de empleo coherentes con las características socioeconómicas de los distintos territorios. En efecto, los datos disponibles ponen de manifiesto que –a pesar de haberse producido un proceso significativo de convergencia en las últimas décadas, particularmente en los denominados países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal) – en la UE siguen registrándose actualmente disparidades relevantes entre los Estados miembros y, fundamentalmente, entre las regiones, en aspectos como la distribución de la renta per cápita, las tasas de paro y empleo (unas diferencias que se han profundizado con el proceso de ampliación). Asociado a este fenómeno, se constata asimismo una fuerte concentración territorial de las actividades económicas en determinadas zonas de la Unión, que se caracterizan además por registrar un diferencial significativo en aspectos como dotación de infraestructuras, actividades de Investigación y Desarrollo o capacidades de innovación.² (Comisión Europea, 2004).

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

En este contexto, el análisis de la dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España, tiene como marco de referencia el modelo de Estado de las Autonomías que configura la Constitución Española (CE) de 1978. Así, el texto constitucional conjuga la voluntad política de fomentar un modelo descentralizado –en el que se reconoce la diversidad social, cultural y política de las diferentes Auto-

¹ Esta ponencia está basada parcialmente en un trabajo anterior (Aragón y Rocha, 2003), cuyo contenido se ha revisado y actualizado para estas jornadas. Para cualquier sugerencia, contactar a: frocha@lmayo.ccoo.es.

² La denominada “banana”, que abarca una amplia zona de integración global delimitada por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo.

nomías— con el establecimiento de unos límites que permitan asegurar la igualdad de derechos ciudadanos y laborales en todo el territorio del Estado.

En el ámbito laboral, este modelo se ha desarrollado principalmente a través de la transferencia progresiva de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas. Un proceso culminado actualmente en todas las regiones, con la única excepción del País Vasco (donde no se ha llegado todavía a un acuerdo entre los gobiernos central y autonómico respecto al contenido y alcance de la transferencia). Como resultado, las Administraciones regionales disponen de un amplio margen para la elaboración y ejecución de las políticas de empleo.

Este margen de actuación, no obstante, está limitado por el respeto a diversos principios o derechos generales para el conjunto del Estado, como son: el principio constitucional de “unidad del orden económico nacional”, la unidad de la legislación laboral en todo el territorio nacional y la unidad del sistema de seguridad social, y el mantenimiento de un régimen público único y unitario de protección para todos los ciudadanos. En este sentido, el modelo autonómico —si bien posibilita una mayor proximidad en el diseño y ejecución de las medidas de fomento del empleo con los territorios donde estas son implementadas— plantea igualmente algunos interrogantes sobre la forma en que dichas actuaciones pueden colisionar con la realización efectiva de los principios de unidad económica, igualdad y solidaridad garantizados por la CE.

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 medida 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).

En este marco, el análisis de la intervención en materia de empleo en España desde una perspectiva territorial, tiene los siguientes ejes de referencia:

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

Administraciones regionales y locales comiencen a cobrar un creciente protagonismo en los programas de desarrollo económico.

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

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

Por último, en este contexto se puede destacar el especial dinamismo de los agentes sociales en el impulso de las políticas de fomento del empleo expresado a través de los diferentes acuerdos bipartitos o tripartitos, como los Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad en el Empleo de 1997³, los Acuerdos sobre Formación Continua, o sucesivos Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva. Acuerdos, en parte anteriores a la Cumbre de Luxemburgo, que indican el compromiso de los agentes sociales en España respecto al fomento de las políticas de empleo, en un proceso de creciente descentralización de competencias desde una perspectiva territorial, y que han tenido su desarrollo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo que ha jugado un importante papel "ordenador", de las acciones decididas. Papel secundario, pero relevante, que posiblemente se pueda entender desde las características del método abierto de coordinación decidido por la UE y de la compleja aplicación del principio de subsidiariedad en el ámbito del empleo.

En este marco, el presente trabajo se inscribe en una línea de investigación desarrollada en los últimos años por la Fundación 1º de Mayo, cuyo objetivo es el estudio de la dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España, (Aragón, Rocha y Torrents, 2000; Aragón y Rocha, 2001; Aragón, Rocha y Fernández, 2002; Aragón, Rocha y Bonino, 2003).

El contenido del artículo se estructura en los siguientes puntos: en primer lugar, se realiza una caracterización general del contexto institucional de las estrategias de fomento del empleo en España. En segundo lugar, se realiza una aproximación a los principales rasgos del mercado de trabajo en España, desde una perspectiva territorial. En tercer lugar, se aborda la intervención territorial a favor del empleo, en una triple dimensión: por una parte, analizando las principales características de los Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas; por otra, examinando algunos resultados obtenidos de la evaluación de las políticas de empleo en el ámbito autonómico. Por último, se analizan algunos aspectos relacionados con

³ Firmados por las organizaciones empresariales CEOE-CEPYME y por las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT y dirigidos a fomentar la estabilidad en el empleo y a ampliar la cobertura y modificar la estructura de la negociación colectiva.

el ámbito local. El trabajo se cierra con algunas reflexiones relevantes sobre la dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo.

A modo de conclusión, se apunta 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.

En este marco general, se plantea incidir sobre una serie de aspectos concretos, como son:

- El reforzamiento del papel de los Servicios Públicos de Empleo en el ámbito autonómico, particularmente en relación a la coordinación tanto de las actividades como de los agentes –públicos y privados– que operan en el territorio.
- El impulso de Pactos Regionales y Locales de Empleo, como una forma de articular la incidencia de los Planes Nacionales de Empleo en el marco local.
- La potenciación de la coordinación de los agentes involucrados, en los diferentes niveles de intervención; la consolidación de equipos y metodologías de trabajo, dotando de los recursos necesarios para ello.
- La adecuación de las medidas que se implementen respecto de las características específicas de los territorios, así como un mayor grado de especialización de las actuaciones desarrolladas, evitando el mimetismo y la duplicidad de las mismas.
- Una mayor integración de las medidas diseñando itinerarios completos de acciones que se ajusten a las necesidades y características profesionales de las personas desempleadas.
- Un mayor desarrollo de procesos de evaluación cuantitativa y cualitativa, que permitan valorar de forma rigurosa y consensuada –entre los distintos actores involucrados– la eficacia de la intervención territorial a favor del empleo.

2. CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN ESPAÑA.

El contexto institucional de las políticas de empleo en España está determinado por la configuración del Estado Autonómico creado con la Constitución Española de 1978 (CE), y la distribución de competencias entre el *Estado*, las 17 *Comunidades Autónomas* y las *Corporaciones Locales* –52 provincias y 8.108 municipios– que diseña la misma. El desarrollo de este modelo en las últimas décadas, ha generado un alto nivel de descentralización territorial y administrativo en España.

La CE define la legislación laboral básica como competencia exclusiva del Estado, permitiendo su ejecución a las Comunidades Autónomas (CC.AA). No obstante, las CC.AA. pueden desarrollar además programas propios de fomento del empleo y desarrollo económico, siempre que no invadan esferas atribuidas en exclusiva al Estado, particularmente la legislación laboral. Por otra parte, las Corporaciones Locales no tienen competencias en materia de empleo, pero pueden ejecutar diferentes acciones a favor del empleo y desarrollo local, respetando asimismo la normativa laboral estatal. Merece señalar que, en los últimos años, se ha planteado un debate

político sobre la “segunda descentralización”, en el que se plantea la transferencia de diversas competencias –incluidas las de empleo– del ámbito regional al local.

En este marco, el *Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales* (MTAS) es el organismo responsable de coordinar el diseño estatal de las políticas de empleo, que se integran anualmente en el Plan Nacional de Acción por el Empleo (PNAE). El *Servicio Público de Empleo Estatal*, dependiente del MTAS, es el organismo responsable de coordinar los distintos programas de fomento de empleo, así como de su gestión y evaluación en el ámbito estatal.

En 1994, se inicia un proceso de transferencia a las CC.AA. del Servicio Público de Empleo que –como ya se ha apuntado– está actualmente culminado, con la única excepción del País Vasco (cuadro 1). Actualmente, los *Servicios Públicos de Empleo Autonómicos* gestionan los programas estatales relacionados con las políticas activas de empleo (formación, orientación y colocación). También pueden gestionar otros programas diseñados en las propias CC.AA., así como evaluar la ejecución de las acciones. En los últimos años, se han desarrollado también en algunos municipios los *Servicios Integrados de Empleo*, que gestionan la ejecución y evaluación de acciones que, en su mayor parte, son diseñadas en niveles administrativos superiores (europeo, nacional o regional).

En cuanto al ámbito local, la ejecución de acciones a favor del empleo y el desarrollo económico por las Corporaciones Locales está muy condicionada por la financiación, que en un alto porcentaje procede de fuentes supramunicipales –fundamentalmente, de la Unión Europea– y que varía notablemente de un municipio a otro. En este sentido, 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 Autónoma se perfila como un ámbito relativamente delimitado y acotado, la Administración Local en España constituye una realidad extraordinariamente atomizada y diversa; un hecho que se pone claramente de manifiesto con el dato de que, en torno al 86% de los municipios actualmente existentes, cuenta con menos de 5.000 habitantes.

Para finalizar esta aproximación del marco institucional, es necesario referirse aunque sea brevemente a la *Ley 56/2003 de 16 diciembre de Empleo*, que sustituyó a la anterior Ley de Empleo vigente desde 1980. Esta nueva Ley de Empleo (LE) busca desarrollar un concepto integral de política de empleo, entendida como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, orientadas a la consecución del pleno empleo, la calidad del empleo, la adecuación cualitativa y cuantitativa de la oferta y demanda de empleo y a la reducción del paro y debida protección en situaciones de desempleo. Sintéticamente, en la LE se regulan las competencias de ambas Administraciones en el diseño y ejecución y de la política de empleo, así como el papel de las Corporaciones Locales. Se destaca también el papel de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) como instrumentos esenciales de planificación, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo; y se reconoce la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la elaboración de los PNAE, así como en los diferentes servicios públicos de empleo.

Desde esta perspectiva, con el fin de promocionar y desarrollar la política de empleo se configura el Sistema Nacional de Empleo, basado en un modelo de descentralización territorial y coordinación funciona de los Servicios Públicos de Em-

pleo, así como en la participación de los agentes sociales. Por otra parte, la LE define y articula los instrumentos de la política de empleo: la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

Cuadro 1: Situación de los servicios públicos de empleo autonómicos en España.

	TRANSFERIDAS POLÍTICAS ACTIVAS	SERVICIOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS REGULADOS POR LEY
ANDALUCÍA	SI	– Servicio Andaluz de Empleo (SAE). Ley 4/2002.
ARAGÓN	SI	– Instituto Aragonés de Empleo (INAEM). Ley 9/1999. – Estatutos del INAEM. Decreto 82/2001
ASTURIAS	SI	– Servicio Público de Empleo de Asturias
BALEARES	SI	– Servicio de Empleo de las Illes Balears (SOIB). Ley 7/2000 – Constitución y régimen jurídico del SOIB. Decreto 30/2001 – Reglamento interno del funcionamiento de los órganos del SOIB. Orden del Consejero de Trabajo y Formación del 4 de marzo de 2002
CANARIAS	SI	– Servicio Canario de Empleo. Ley 12/2003
CANTABRIA	SI	– Servicio Cántabro de Empleo. Ley 1/2003
CASTILLA – LA MANCHA	SI	– Servicio Público de Empleo de CM. Ley 2/2003
CASTILLA Y LEÓN	SI	– Servicio Público de Empleo de Castilla y León. LEY 10/2003
CATALUÑA	SI	– Servicio de Empleo de Cataluña (SOC). Ley 17/2002
COMUNIDAD VALENCIANA	SI	– Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF). Ley 12/2000 – Reglamento de organización y del régimen jurídico del SERVEF. RD 41/2001 – Convenios colaboración INEM. 2001
EUSKADI	NO	
EXTREMADURA	SI	– Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE). Ley 7/2001 – Estatutos del Organismo Autónomo, SEXPE. Decreto 123/2001
GALICIA	SI	– Servicio Público de Empleo de Galicia.
MADRID	SI	– Servicio Regional de Empleo (SER) Ley 5/2001 – Organización y el funcionamiento del SER. Decreto 283/2001 – Estructura del Servicio Regional de Empleo. Decreto 284/2001
MURCIA	SI	– Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia. Ley 9/2002
NAVARRA	SI	– Servicio Navarro de Empleo. R.D. Foral 148/98
LA RIOJA	SI	– Servicio Riojano de Empleo. Ley 2/2003.

Fuente: Secretaría Confederal de Empleo de CC.OO.

Finalmente, conviene señalar que será necesario esperar todavía un tiempo para valorar los efectos de esta norma, cuyo desarrollo efectivo dependerá, en todo caso, del compromiso e implicación activa que adopten las Administraciones Públicas y los agentes sociales.

En este marco, merece prestar una especial atención a las medidas de fomento del empleo articuladas desde el Servicio Público de Empleo Estatal y ejecutadas en el ámbito territorial.

2.1. Principales medidas a favor del empleo.

Las principales **medidas** destinadas a estimular los mercados de trabajo en el ámbito territorial en España son las siguientes :

(a) *Fomento de la contratación.* Principalmente relacionada con el fomento de la contratación estable, desarrollando apoyos complementarios a los fijados a nivel estatal, dentro de los límites marcados por la regulación general y referidos, principalmente, a colectivos con mayor riesgo de exclusión social.

(b) *Convenios INEM con CC.AA., Corporaciones Locales, Universidades e Instituciones Privadas sin Ánimo de Lucro.* Su finalidad es otorgar subvenciones a la contratación temporal de trabajadores desempleados, con preferencia de los colectivos desfavorecidos, para la realización de obras y servicios de carácter social en el ámbito regional y local.

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

(d) *Fomento de la contratación de Agentes de Desarrollo Local por Corporaciones Locales* El objetivo de la medida consiste en otorgar ayudas a las Corporaciones Locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local, para la contratación de Agentes de Desarrollo Local. Su función principal es colaborar en la promoción de implantación de las actividades activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial

(e) *Promoción de proyectos y empresas calificadas como I+E (Inversión+Empleo).* El fin del dispositivo es promover aquellos proyectos empresariales y empresas a que tengan la consideración de I+E, con el fin de crear actividad económica y generar puestos de trabajo.

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

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

(h) *Promoción del autoempleo y la economía social.* Se conceden subvenciones para el fomento del autoempleo y la incorporación de desempleados a cooperativas y sociedades anónimas laborales, así como medidas de asesoramiento, formación y apoyo técnico. También existe un programa de capitalización de prestaciones por desempleo, cuyo objetivo es favorecer la incorporación de desempleados al autoempleo y la economía social, a través de la percepción en un solo pago del importe total del

valor de la prestación por desempleo. Asimismo, se conceden subvenciones a Centros Especiales de Empleo, orientadas a la integración laboral de personas con discapacidad.

(i) *Programas de empleo-formación.* Las Escuelas-Taller y Casas de Oficio tienen por finalidad la inserción de desempleados menores de 25 años, a través de su cualificación combinada con la práctica profesional, en ocupaciones relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social. Los Talleres de Empleo tienen un objetivo similar, pero están destinados a los desempleados mayores de 25 años, con especiales dificultades de inserción laboral. Estos programas están entre los mejor valorados, por su eficacia en la inserción laboral.

Además de la implementación de las medidas anteriores cuyo diseño, como ya se ha apuntado, corresponde al INEM, las Administraciones regionales/locales elaboran y ejecutan otras actuaciones específicas, tales como subvenciones a la contratación, o acciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico y territorial, como: dotación de infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local; establecimiento de polígonos industriales y centros de servicios empresariales; prospección y fomento de nuevos yacimientos de empleo en el ámbito local; o planes de apoyo y difusión de actividades económicas locales. También se fomenta la participación de las Corporaciones Locales en programas europeos. La participación de otros actores locales –como las organizaciones del tercer sector– se centra principalmente en la ejecución de acciones destinadas a la integración sociolaboral de colectivos desfavorecidos, principalmente de orientación, asesoramiento y formación.

3. APROXIMACIÓN AL MERCADO DE TRABAJO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La estructura socioeconómica española se caracteriza por una fuerte diversidad territorial, presentando las regiones situaciones notablemente dispares en variables como población, estructura productiva o niveles de renta. Una realidad que, como ya se ha apuntado en la introducción, es similar a la de otros países del entorno europeo (Comisión Europea, 2004).

En este marco, el mercado de trabajo en España se caracteriza, desde una perspectiva territorial, por la existencia de un alto grado de heterogeneidad, coexistiendo Comunidades –incluso limítrofes– con tasas muy divergentes de empleo y paro. Divergencias que, además, se caracterizan por su continuidad a lo largo del tiempo (Alonso e Izquierdo, 1999; Consejo Económico y Social, 2005.a).

La persistente diferencia en los resultados regionales del empleo y del paro constituye, por tanto, uno de los desequilibrios más subrayables en el mercado de trabajo español. Un desequilibrio reiteradamente señalado en los sucesivos informes conjuntos sobre el empleo de la Unión Europea, que insisten, por una parte, en recordar la pertinencia de adoptar medidas adicionales en la política española de empleo para tratar de reducir estos desequilibrios y reiteran, por otra parte, la necesidad de completar la modernización de los servicios públicos de empleo e incrementar la coordinación entre los servicios de empleo regionales buscando un equilibrio adecuado entre el desarrollo regional y la movilidad geográfica y funcional.

Las diferencias regionales no se acortan de manera sostenida, porque han tendido a reducirse en etapas de crisis (porque se han reducido casi todas las tasas de empleo y han crecido todas las tasas de paro) pero han tendido a aumentar más aún

en etapas expansivas (porque las tasas de empleo han crecido de manera desigual y no se han reducido sustancialmente algunas tasas de paro). En todos los casos se observa, además, que las posiciones relativas de cada Comunidad se han mantenido, configurando un *ranking* estable, en cuyo extremo superior figuran Comunidades como Baleares, Navarra y Madrid, en las que se dan tasas de empleo mucho más altas y tasas de paro relativamente bajas. En cambio, en el polo opuesto se sitúan básicamente Andalucía y Extremadura, donde los resultados de empleo son escasos y los correspondientes al paro destacadamente más altos.

Esta situación se ha profundizado, además, con los recientes cambios metodológicos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Como es conocido, en marzo de 2005 el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó una serie retrospectiva con los nuevos resultados detallados de la EPA para el periodo 1996-2004, que garantiza la continuidad de los que vayan produciéndose, a partir del primer trimestre de 2005, con las nuevas proyecciones de población basadas en el Censo de 2001, que se revisarán de manera continua con los datos del Padrón.

El cambio en el panorama es muy marcado, y no sólo porque los nuevos datos arrojen casi 855.000 ocupados y 140.000 parados más que los antiguos, todos ellos extranjeros, sino también porque, como era previsible dado el origen del problema que presentaba la EPA antigua (subestimación de la población extranjera), no se trata sólo de un cambio de nivel “paralelo” en todas las variables y en todos los años.

Así, por ejemplo, el cambio supone un peso mucho más alto de la población en edades centrales y, con ello, que la población activa y el volumen de empleo aumenten proporcionalmente más que la población total. De igual forma, como la distribución espacial de la población extranjera ahora recogida no es homogénea, el cambio afecta proporcionalmente más en sentido positivo (en mayores tasas de actividad y de empleo) a Madrid, Cataluña y Baleares, y en sentido negativo a Galicia, Extremadura y Asturias. Lo cual supone, además, que es mayor la distancia entre Comunidades Autónomas en tasas de actividad, de empleo y de paro, o si se prefiere que son más amplios los desequilibrios territoriales en el mercado de trabajo español.

Así, las que más han visto crecer su tasa de empleo con ese cambio han sido Madrid (1,9 puntos), Baleares (1,1), y Murcia (0,9); y las que más han retrocedido, Galicia (1 punto menos en la serie revisada), Extremadura (0,8 puntos menos) y Asturias (0,6). En general, resulta llamativa la circunstancia de que casi todas las comunidades autónomas en las cuales la tasa de empleo en la serie original se encontraba por debajo del 50 por 100 han experimentado un retroceso en este indicador según la serie revisada, mientras que las que tenían mayores tasas de empleo han resultado tener una mayor aún. Esta observación ilustra el hecho de que la distribución espacial de la población inmigrante (que se dirige, claro está, preferentemente a los territorios más dinámicos desde el punto de vista del empleo) ha incrementado la dispersión territorial.

En este sentido, la distribución regional de las tasas de actividad, empleo y paro con la nueva serie de la EPA, permite contrastar efectivamente la existencia de las diferencias apuntadas entre las distintas Comunidades Autónomas (tabla 1).

En este contexto, cabe señalar que la posibilidad de la población de desplazarse a otros territorios en busca de mejores oportunidades de empleo no ha actuado en el sentido de reducir las distancias entre las Comunidades Autónomas en cuanto a sus tasas de paro. Los datos disponibles muestran que España mantiene flujos migrato-

rios interregionales inferiores a los del conjunto de la UE 15, aún teniendo el nivel más alto de desempleo en este grupo de países. El dato es más significativo en la medida en que la propia Unión Europea en su conjunto presenta niveles de movilidad significativamente inferiores a los de otras áreas (Consejo Económico y Social, 2005.a).

Tabla 1. Tasas de actividad, empleo y paro en las CC.AA. 2º trimestre 2004.

	Actividad	Empleo	Paro
España	56,23	50	11,08
Andalucía	53,33	44,04	17,43
Aragón	54,02	51,07	5,46
Asturias	46,37	41,54	10,41
Baleares	64,16	58,3	9,13
Canarias	59,02	51,47	12,79
Cantabria	53,22	47,79	10,2
Castilla y León	50,08	44,61	10,93
Castilla - La Mancha	51,11	46,59	8,85
Cataluña	61,03	55,08	9,75
Comunidad Valenciana	57,9	52,01	10,18
Extremadura	50,75	41,64	17,94
Galicia	53,1	45,56	14,19
Madrid	60,19	56,09	6,81
Murcia (Región de)	58,26	51,96	10,82
Navarra	56,33	53,29	5,39
País Vasco	56,12	50,79	9,49
Rioja (La)	54,21	51,58	4,86
Ceuta y Melilla	52,48	44,5	15,31

Fuente: EPA (nueva metodología).

El origen de este comportamiento se ha atribuido a varios factores económicos, como las diferencias regionales en los salarios y las que se encuentran en los precios de la vivienda, y a otros de tipo sociológico, como la resistencia al traslado que provoca la necesidad de romper o atenuar varios de los vínculos que componían la “red social” en el lugar de origen, así como la de establecer otros nuevos en el lugar de destino. Pero habría además que sugerir algunos otros factores de índole económica, como son la temporalidad o el carácter familiar de las decisiones de traslado. La temporalidad frenaría la movilidad de los parados en búsqueda de empleo, ya que sería poco racional incurrir en los costes de todo tipo que supone un traslado si no es a cambio de obtener un empleo con una razonable perspectiva de estabilidad. A su vez, en las decisiones de traslado con frecuencia sería preciso combinar la situación y las perspectivas para los distintos activos de la unidad familiar. Y, sobre todo, habría

que recordar cuáles serían las posibilidades reales de encontrar empleo en otra región.

Finalmente, cabe concluir este apartado remarcando que los desequilibrios territoriales en el mercado de trabajo en España no se explican por una sólo causa, sino que inciden múltiples factores económicos, demográficos o sociales, que incluyen elementos como los salarios, las características de las vacantes que se producen, la vivienda, los lazos sociales y familiares o los niveles de renta y bienestar, entre otros. Unos elementos cuyo tratamiento excede el ámbito estricto de las políticas de empleo. En este sentido, se plantea la conveniencia de adoptar un enfoque complejo, en el que se combinen las políticas activas de empleo con otro tipo de políticas –sectoriales y horizontales– que permitan dar respuesta a las carencias y necesidades de cada territorio, así como aprovechar las potencialidad y capacidades endógenas de los mismos.

4. PACTOS DE EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

A partir de la segunda mitad de los años 90, se ha producido en el ámbito territorial un intenso proceso de concertación social, que ha tenido como resultado la elaboración de Pactos regionales de Empleo en todas las Comunidades Autónomas, en los que participan los respectivos gobiernos autonómicos y los agentes sociales (organizaciones sindicales y empresariales) (cuadro 2)⁴.

El análisis de este proceso de concertación social permite destacar la importancia que determinados impulsos políticos externos han jugado en la configuración de las políticas de empleo regionales. Particularmente, merece señalar el papel específico de la Unión Europea –en concreto, el establecimiento de unas directrices y criterios comunes en materia de empleo, a partir de la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo– en tanto que marco de referencia no sólo desde la Administración del Estado, con la elaboración del Plan de Empleo del Reino de España, sino de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, se constata la influencia que ha tenido la extensión en el ámbito territorial de los Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad en el Empleo (1997), cuyas propuestas han sido recogidas explícitamente en la mayoría de los Pactos de Empleo regionales, a través de la intervención coordinada de los agentes sociales en los procesos de concertación social. Estos factores externos han propiciado una notable convergencia en el diseño y objetivos de las políticas de empleo de las Comunidades.

En este contexto, se analizan a continuación los Pactos de Empleo en las CC.AA. considerando para ello algunas variables, como son: la participación de los agentes sociales, en función de la cual los Pactos tienen carácter tripartito, bipartito o incluso, en casos excepcionales, unilaterales (con lo que, obviamente, no tendrían siquiera naturaleza de Pacto); la estructura del Pacto, según el contenido del mismo se centre exclusivamente en temas de empleo, o abarque otras materias (política industrial, salud laboral, etc.); o el tipo de medidas de fomento del empleo incluidas en los Pactos.

⁴ Cabe señalar, no obstante, que algunas Comunidades –como es el caso de Galicia– no tienen actualmente (junio de 2005) Pactos de Empleo en vigor.

Cuadro 2. Pactos y Planes de Empleo en las Comunidades Autónomas.

CC.AA.	DENOMINACION	ORGANIZACIONES FIRMANTES	FECHA DE LA FIRMA	VIGENCIA
ANDALUCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía. • IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva • V Acuerdo de Concertación Social • VI Acuerdo de Concertación Social 	<p>Junta de Andalucía, CC.OO., UGT y CEA.</p> <p>Junta de Andalucía, CCOO., UGT y CEA.</p> <p>Junta de Andalucía, CCOO., UGT y CEA.</p> <p>Junta de Andalucía, CCOO., UGT y CEA.</p>	<p>may-97</p> <p>24/05/1999</p> <p>may-01 ene-05</p>	<p>1997-1999</p> <p>1999-2000</p> <p>2001-2004</p> <p>2005-2008</p>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo para el Fomento del Empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999. • Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón (AESP4) • Acuerdo del Gobierno de Aragón con los agentes sociales para el fomento del empleo y la actividad empresarial • Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón (AESP4) 	<p>Gobierno de Aragón, CC.OO., UGT, CREA y CEPYME.</p> <p>Gobierno de Aragón, CC.OO., UGT, CREA y CEPYME</p> <p>Gobierno de Aragón, CC.OO., UGT, CREA y CEPYME</p>	<p>12/11/1998</p> <p>17/11/2000</p> <p>nov-00</p>	<p>1999</p> <p>2000-2003</p> <p>2001-2003</p>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Regional de Empleo. • Pacto Institucional por el Empleo • Acuerdo para el desarrollo económico, la competitividad y el empleo 	<p>Gobierno de Aragón, CC.OO., UGT, CREA y CEPYME</p> <p>Gobierno del Principado de Asturias, USO, ATA y Asociación de Cuadros</p> <p>Gobierno del Principado de Asturias, CC.OO., UGT, Fed. Asturiana Empresarios</p> <p>Gobierno del Principado de Asturias, CC.OO., UGT, Fed. Asturiana Empresarios</p>	<p>feb-04</p> <p>sep-98</p> <p>29/11/1999</p> <p>dic-03</p>	<p>2004-2007</p> <p>1998-1999</p> <p>2000-2003</p> <p>2004-2007</p>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto por el empleo, la cohesión social y el fomento de la economía productiva 	<p>Gobierno balear, CC.OO., UGT, CAEB Y PIMEB.</p>	<p>24/10/1996</p> <p>12/01/2000</p>	<p>1996-1999</p> <p>3 años</p>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Canario para el Fomento del Empleo Estable y de la Iniciativa Empresarial. • IV Acuerdos de concertación social 	<p>Comunidad Autónoma de Canarias, CC.OO., UGT, CCE (Las Palmas) y Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife.</p> <p>Gobierno de Canarias, Confederación Canaria de empresarios, CC.OO. y UGT</p>	<p>17/12/1997</p>	<p>1999</p> <p>2003-2006</p>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto de Concertación Social por el Empleo y la Economía de Cantabria. 1999. • Acuerdos en materia de empleo, industria y cohesión social para el año 2000 • Acuerdos en materia de empleo, industria y cohesión social para el año 2001 	<p>Gobierno de Cantabria, CEOE-CEPYME, UGT, CC.OO.</p> <p>Gobierno de Cantabria, CEOE-CEPYME, CC.OO.</p> <p>Gobierno de Cantabria, CEOE-CEPYME, CC.OO.</p>	<p>23/10/1998</p> <p>25/11/1999</p> <p>30/11/2000</p>	<p>1998-2000</p> <p>2000-2003</p> <p>2005-2007</p>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de Concertación Social 2005-2007 • Nuevo Plan Regional de Empleo de Castilla y León. • Plan Regional de Empleo • Plan Regional de Empleo. III Plan de Empleo de Castilla y León 	<p>Gobierno de Cantabria, CEOE-CEPYME, CC.OO., UGT</p> <p>Junta de Castilla y León, CECAL, CC.OO. Y UGT</p> <p>Junta de Castilla y León, CECAL, CC.OO. Y UGT</p>	<p>2005</p> <p>14/05/1998</p> <p>09/05/2001</p> <p>13/02/2004</p>	<p>1998-1999</p> <p>2001 (nuevos incentivos)</p> <p>2001-2003 2004-2006</p>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Regional por el Empleo en Castilla-La Mancha. • Acuerdo por la Estabilidad en el Empleo. • Pacto Industrial 1996-1999. 	<p>Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, CC.OO., UGT y CECAM.</p> <p>Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, CC.OO., UGT y CECAM.</p> <p>Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, CC.OO., UGT y CECAM.</p>	<p>26/03/1998</p> <p>24/11/1998</p>	<p>1998-1999</p> <p>2004-2007</p>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto para el Empleo en Cataluña. 1998-2000. • Pacto per a l'ocupació juvenil a Catalunya • Pactos Comarcals • Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana 	<p>Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, CC.OO., UGT y CECAM.</p> <p>Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, CC.OO., UGT y CECAM.</p> <p>Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, CC.OO., UGT y CECAM.</p> <p>Generalitat de Catalunya, CONG, UGT, Fomento del Trabajo y PIMECC-SIEFES.</p>	<p>13/05/1998</p> <p>2005</p>	<p>1998-2000</p> <p>2001-2003</p>

.../...

COMUNIDAD VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas Orientaciones para la Aplicación de los Acuerdos en el País Valenciano. • Acuerdo Valenciano por el Empleo y la Formación. • Medidas de Impulso para el Desarrollo del Acuerdo Valenciano por el Empleo y la Formación. • Pacto Valenciano por el crecimiento y el empleo (PAI/ACE) 	CC.OO., UGT y CIERVAL. Generalitat Valenciana, CC.OO., UGT y CIERVAL. Generalitat Valenciana y CC.OO.	09/07/1996 05/01/1999 03/03/1999	Sin vigencia 1996-2000 2001-2006 1996-1999
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Empleo e Industria para Extremadura. • Acuerdo Administración-Sindicatos para la Creación de Empleo Público Derivado de la Reducción de la Jornada Laboral y Otras Medidas Complementarias en el Ambiente de la Junta de Extremadura y sus Organismos Autónomos. • IV Plan de Empleo de Extremadura y II Plan de Industria y promoción empresarial • I Plan de Empleo de Extremadura 	Junta de Extremadura, CC.OO., UGT, CREEX Y FEMPEX. Junta de Extremadura, CC.OO., UGT Junta de Extremadura, CC.OO., UGT, CREEX Y FEMPEX	14/06/1996 dic-98 25/05/2000	2001-2006 1996-1999 2000-2003
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> • I Plan de Empleo de Extremadura • Acuerdos sobre Medidas para el Crecimiento y el Empleo en Galicia. • Acuerdo entre Xunta y Sindicatos (UGT y CC.OO.) en Materia de Contratación Laboral. • Acuerdos sobre Medidas para el Crecimiento y el Empleo en Galicia: Desarrollo del Anexo Relativo a los Sectores Productivos y el Empleo en los Servicios Públicos. 	Junta de Extremadura, CC.OO., UGT, CREEX Y FEMPEX Xunta de Galicia, CC.OO., UGT y CEG. Xunta de Galicia, CC.OO. y UGT. Xunta de Galicia, CC.OO., UGT y CEG.	23/01/2004 13/07/1998 30/07/1999 30/07/1999	2004-2007 1998-2001
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Marco para Apoyar la Estabilidad y la Calidad del Empleo. • Acuerdo por el empleo y el crecimiento económico de la Comunidad de Madrid 	Gobierno de la CAM, CC.OO. y UGT. Gobierno de la CAM, CEIM, CC.OO. y UGT.	jul-97 07/10/2004	Sin vigencia
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo para la Promoción de la Formación, las Relaciones Laborales, el Empleo y la Actividad Económica en la Región de Murcia. • Plan Industrial de la Región de Murcia. • Pacto por la estabilidad en el empleo de la Región de Murcia 	Gobierno de la Región de Murcia, CC.OO., UGT y CROEM. Gobierno de la Región de Murcia, CC.OO., UGT y CROEM. Gobierno de la Región de Murcia, CC.OO., UGT y CROEM.	03/05/1996 31/07/1998 04/12/2002	1996-1999 1998-2006 2003-2006
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Empleo de Navarra. • Plan de Empleo de Navarra • Plan de empleo de Navarra 	Gobierno Foral de Navarra, CC.OO., UGT y Confederación de Empresarios de Navarra. Gobierno Navarra, Servicio Navarro Empleo, CEN, CC.OO., UGT Gobierno Navarra, Servicio Navarro Empleo, CEN, CC.OO., UGT	21/09/1998 oct-04	1999-2000 2002-2004 2005-2007
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos para la Estabilidad en el Empleo. • Acuerdo sobre el Empleo. • Plan Intermunicipal de Empleo 	Confesask, CC.OO. y UGT. Confesask, CC.OO., UGT, ELA y LAB. Gobierno Vasco	06/07/1996 15/01/1999	Sin vigencia 2003-2006
RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto por el Empleo • Acuerdo social y económico de la Rioja (ASER) • Acuerdo Social para la Productividad y el Empleo en la Rioja 	Gobierno de la Rioja, CC.OO., UGT y Federación de Empresarios de la Rioja. Gobierno de la Rioja, CC.OO., UGT y Federación de Empresarios de la Rioja. Gobierno de la Rioja, CC.OO., UGT y Federación de Empresarios de la Rioja.	14/09/2001 14/01/2005	1996 2005-2007

Fuente: Secretaría Confederal de Empleo de Comisiones Obreras.

(A) Participación de los agentes sociales.

- La mayoría de los Pactos regionales de Empleo vigentes actualmente tienen carácter tripartito, es decir, cuentan con la participación de los gobiernos autonómicos, organizaciones sindicales y patronales.
- El carácter tripartito de los Pactos es un rasgo que ha permanecido de forma mayoritaria en los sucesivos Pactos, si bien ha habido excepciones y variaciones (por ejemplo, en los casos de Asturias, Madrid o País Vasco).
- En la mayoría de estas Comunidades firmaron los agentes sociales más representativos, con algunas excepciones (sindicatos nacionalistas).
- Por otra parte, a partir de estos Pactos, se han ido desarrollando otros Acuerdos centrados en la regulación de aspectos específicos

En síntesis, se observa –en términos generales– un alto grado de concertación social en las Comunidades Autónomas, que pone de manifiesto el papel relevante de los agentes en la búsqueda de soluciones consensuadas a los diferentes problemas que –en torno al empleo, y con el paro en primer lugar– aquejan al conjunto de las regiones.

(B) Estructura de los Pactos

La política de empleo presenta una gran complejidad, como corresponde a la actuación sobre los procesos de generación de empleo e inserción en la vida laboral; así, “todo tipo de factores que influyen sobre la oferta y la demanda de trabajo son relevantes desde la perspectiva de la política de empleo. Sin embargo, los factores decisivos no son los más simples e inmediatos, los relacionados exclusivamente con el mercado de trabajo, sino aquellos en que aparecen más claramente las complejas interrelaciones entre los mercados de factores y de productos y entre la cualificación, la experiencia y la eficacia o rendimiento de la fuerza de trabajo” (Cachón y Palacios, 1999). Parece razonable considerar, por tanto, que las políticas de empleo deben coordinarse con el resto de políticas, sectoriales y horizontales, integrando las actuaciones relativas a aspectos centrales como la formación –en sus tres subsistemas– la innovación o el desarrollo de mecanismos de cooperación interempresarial a nivel regional.

En este marco, el análisis de la estructura de los Pactos de empleo regionales, permite establecer la siguiente tipología (Aragón, Rocha y Torrents, 2000):

(a) Pactos de empleo de estructura compleja fuerte. Se trata de Acuerdos de empleo que incluyen medidas que rebasan el ámbito específico de las políticas de empleo, abordando otras cuestiones que afectan al conjunto de los procesos económicos y sociales, y que se corresponden con elementos de política industrial, política territorial, políticas horizontales (energía, medio ambiente), etc.

A modo de ejemplo, en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (2005-2008), además de las medidas específicas de empleo, se dedica todo un capítulo de actuaciones centradas en el desarrollo de los sectores productivos, recogiendo medidas específicas dirigidas a impulsar la modernización, racionalización y competitividad de la agricultura, pesca, industria, vivienda, transporte, turismo y comercio interior. En cuanto a las medidas horizontales, abarcan el fomento de la sociedad de la información y el conocimiento, la I+D+i, o las políticas de cohesión territorial.

Asimismo, se recoge un apartado orientado a promover la responsabilidad social de las empresas.

(b) *Pactos de empleo de estructura compleja intermedia*. Son Pactos que combinan las medidas de empleo con las relativas al ámbito socioeconómico general, aunque de forma mucho menos desarrollada y articulada que en los del anterior grupo. Se trata de medidas puntuales de carácter horizontal, básicamente articuladas como medidas de apoyo a la empresa: fomento de la I+D, infraestructuras, promoción de la cooperación y asociacionismo empresarial.

(c) *Pactos de Empleo de estructura compleja débil*. Son Pactos que articulan el fomento del empleo, con otras cuestiones relacionadas con el entorno sociolaboral más inmediato, incluyendo medidas sobre la promoción de la salud laboral, reforzamiento de la resolución extrajudicial de conflictos colectivos, etc.

(d) *Pactos de empleo de estructura simple*. Se trata de Pactos donde se abordan exclusivamente actuaciones en materia de fomento del empleo, aunque con diferentes aproximaciones y grados de desarrollo.

Conviene resaltar dos cuestiones: por una parte, esta tipología ofrece una *fotografía estática* de los Pactos de empleo regionales, sin considerar por tanto la dinámica de concertación de cada Comunidad; en este sentido, existen diferencias significativas entre las Comunidades donde los procesos de concertación cuentan con una tradición histórica –por ejemplo, Andalucía o Comunidad Valenciana– y aquellas donde dichos procesos se han desarrollado más recientemente. Asimismo, pueden producirse variaciones en el encuadramiento de las diferentes Comunidades en los distintos niveles. .

Por otra parte, la clasificación efectuada se realiza a partir del diseño y contenido de los Acuerdos; otra cuestión muy diferente es el grado de ejecución y cumplimiento de los Pactos, a tal punto que se constatan diferencias muy significativas entre las distintas Comunidades, que no necesariamente se corresponden con las establecidas en la anterior tipología.

(C) Tipo de medidas de fomento del empleo

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

En síntesis, puede afirmarse que –en la segunda mitad de los 90– la concertación social se ha ido consolidando territorialmente en España, con las peculiaridades propias en cada región. En este sentido, la implicación efectiva de los agentes sociales no sólo redunda en la adecuación de las políticas de empleo a las peculiaridades

de los diferentes ámbitos –sectoriales y territoriales– afectados, sino asimismo en la preservación de la cohesión social en el conjunto del Estado. El hecho de que en la mayor parte de los Pactos regionales de Empleo hayan participado las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ha posibilitado una convergencia interregional en los objetivos, fruto de la coordinación de los agentes sociales en el conjunto del Estado. Al respecto, es necesario destacar el papel central jugado por los *Acuerdos Interfederales sobre Estabilidad en el Empleo*, rubricados en 1997 por los agentes sociales más representativos y el Gobierno Central, en tanto que referencia explícita en la mayoría de los Pactos de Empleo alcanzados en las diferentes Comunidades Autónomas.

5. MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Como ya se ha señalado reiteradamente en el ámbito de las Comunidades Autónomas se ha venido desarrollando una importante actividad en el fomento del empleo, proceso en el que han intervenido activamente los agentes sociales –con un alto nivel de coordinación– lo que ha producido en cierta medida un efecto de emulación, particularmente en lo relativo al diseño de las medidas (objetivos, contenido, colectivos contemplados).

No obstante, al mismo tiempo se constata un alto grado de heterogeneidad en la concreción de las políticas de empleo, en una doble dimensión:

- Por una parte, existen diferencias significativas en el desarrollo de los Pactos de Empleo, desde Comunidades cuyos Acuerdos se han cumplido en un elevado porcentaje, hasta otras donde en algunas ocasiones –por razones diferentes– prácticamente no se han ejecutado medidas de fomento del empleo (ejemplos: Asturias o Baleares).
- Por otra parte, se observa una fuerte diversidad en la instrumentación de las medidas de empleo a través de los tipos de intervención, en una doble perspectiva: cualitativa, en relación a las técnicas utilizadas, y cuantitativa, en las cuantías previstas para cada medida. Diversidad que se manifiesta no sólo interregionalmente, sino también en el seno de cada Comunidad, en el tratamiento diferenciado de los distintos colectivos destinatarios afectados por una misma medida.

En este marco, con el objetivo de analizar comparativamente las medidas de apoyo a la creación de empleo de las Comunidades Autónomas, se han delimitado estas variables (Aragón, Rocha y Torrents, 2000):

(a) Objeto: esta variable engloba dos aspectos básicos que conforman el núcleo de la medida, como son:

- *Contenido.* De acuerdo con la tipología definida para el estudio de los Pactos de Empleo, las medidas se han clasificado en tres grandes grupos: fomento de la contratación, en sus diferentes modalidades; promoción del autoempleo, nuevos yacimientos de empleo, economía social y apoyo a las empresas; y formación, orientación e intermediación en el mercado de trabajo.
- *Colectivos.* En cada medida se distinguen dos tipos de colectivos: los beneficiarios, es decir, aquellos que pueden acogerse a las ayudas previstas en la

medida (por ejemplo: empresas que reciben incentivos a la contratación); y destinatarios, que son los grupos de personas desempleadas a los que afecta la medida, distinguiéndose ocho modalidades: desempleados en general, jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración (12 meses o más de desempleo), discapacitados, desfavorecidos, mayores de 40 años y otros. Un segundo objetivo relevante de este ámbito de análisis consiste en comparar el tratamiento diferenciado que, respecto de estos colectivos, se realiza en las distintas Comunidades, en una doble perspectiva:

- Cualitativa, analizando si hay Comunidades que introducen algún tipo de diferenciación en la definición de los colectivos beneficiarios y/o destinatarios.
- Cuantitativa, considerando cuántos colectivos destinatarios son contemplados –según cada medida– en las distintas Comunidades. En este sentido, y para facilitar el análisis, al principio de cada epígrafe se incluye un cuadro de síntesis que ilustra, gráficamente, esta comparación.

(b) Tipo de intervención. Con este concepto, se alude al conjunto de técnicas mediante las que se concreta la medida, como son subvenciones, asistencia técnica, cursos de formación, etc. Mediante su análisis comparativo en las distintas Comunidades, tanto en términos cualitativos –por ejemplo, las diferentes modalidades de subvención a la contratación– como cuantitativos (la cuantía o importe), se pretende explorar las diferencias interregionales e intrarregionales⁵ a la hora de plasmar en la práctica las políticas de empleo. Cabe señalar que, en lo relativo al fomento de la contratación, sólo se contemplan los incentivos de carácter económico.

En este marco, las principales diferencias detectadas entre las medidas de creación de empleo aprobadas en las diferentes CC.AA. se refieren a tres aspectos:

(a) En relación al contenido de las medidas, se puede constatar que el grueso de medidas se concentra en el apartado de fomento de la contratación, particularmente la promoción de la contratación estable.

(b) El análisis comparativo de las diferentes medidas, permite apreciar un alto grado de homogeneidad en la delimitación de los colectivos afectados –tanto los beneficiarios como los destinatarios– aunque apreciándose igualmente algunas distinciones de carácter cualitativos en la definición de los mismos, por parte de algunas Comunidades Autónomas. No obstante, las mayores diferencias son de carácter cuantitativo (en la intensidad con que las Comunidades Autónomas elaboran medidas para los diferentes colectivos).

(c) Finalmente, la característica más relevante que se desprende del análisis comparado de los tipos de intervención utilizados por las distintas Comunidades Autónomas, es su alto grado de heterogeneidad, en una doble perspectiva: por una parte, se constata la existencia de una gran diversidad en la elección de técnicas de intervención. Por otra, observan diferencias muy significativas entre las distintas Comunidades Autónomas a la hora de establecer las cuantías de los incentivos para una misma medida. Además, esta diversidad se manifiesta tanto en términos interte-

⁵ Por ejemplo, el tratamiento diferenciado que se realiza, en una misma Comunidad, para los diferentes colectivos.

territoriales como intrarregionales, ya que en el seno de una misma Comunidad se establecen –en muchos casos– diferentes técnicas y cuantías según el tipo de medida y/o colectivo considerado.

Esta situación se revela particularmente significativa en el fomento de la contratación, lo que tiene indudable importancia considerando que este ámbito constituye el núcleo fundamental de las medidas de fomento del empleo, y en donde tiene una mayor incidencia la priorización de los diferentes tipos de colectivo por las Comunidades Autónomas. En cambio, en los otros dos grupos de medidas (autoempleo/empresas y formación/orientación e intermediación), se observa un mayor grado de homogeneidad en cuanto a los tipos de intervención.

6. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO.

El notable grado de desarrollo que han experimentado las políticas de empleo a partir de la década de los 90, ha hecho que éstas se caractericen actualmente por su enorme complejidad y diversidad en los programas y medidas que desarrollan. Entre los factores que han contribuido a potenciar esta complejidad, merece señalar el peso cada vez mayor otorgado a la variable territorial, en paralelo a la creciente importancia de las Administraciones regionales y locales –así como de otros actores, como los agentes sociales– en el diseño e implementación de dichas políticas.

Desde estas premisas, la evaluación de las políticas de empleo se ha convertido en una necesidad prioritaria, bajo la fundada sospecha de que poner en funcionamiento un conjunto de medidas de fomento del empleo –subvenciones a la contratación, formación, economía social, nuevos yacimientos de empleo, etc.– no tiene sentido si no se conoce qué resultado han tenido dichas actuaciones.

En este sentido, merece resaltar que el debate en torno a la problemática de la evaluación ha cobrado un impulso relevante en los últimos años en el ámbito de la UE. Concretamente, la Comisión –en el marco de la Estrategia Europea de Empleo– está impulsando la configuración de un sistema de evaluación compartido, que permita valorar de la forma más homogénea posible la ejecución por los Estados miembro de los Planes Nacionales de Empleo. Las primeras propuestas se han encaminado a la consolidación de una batería común de indicadores, cuya aplicación práctica se enfrenta –sin embargo– a notables dificultades, principalmente por la heterogeneidad de los sistemas nacionales de información estadística en el seno de la UE.

En este marco, cuando se aborda la evaluación de las políticas de empleo en las Comunidades Autónomas, es posible destacar dos carencias fundamentales (Aragón y Rocha, 2001): por una parte, el escaso número de Comunidades Autónomas en las que se desarrollan procesos rigurosos de evaluación; por otra, el hecho de que dichos procesos no se han implementado de modo uniforme, apreciándose diferencias –aunque también algunas semejanzas– tanto en la metodología utilizada como en el grado de desarrollo de las evaluaciones realizadas. A esta situación se suma la escasez de trabajos de evaluación de corte macroeconómico, que se realizan casi exclusivamente –de forma coyuntural y no sistemática– en el ámbito académico.

En este contexto, un reciente informe de evaluación sobre la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo en las Comunidades Autónomas, permite destacar estos aspectos (Sáez, 2004).

(a) El primero es que hay una serie de elementos prácticamente comunes a las actuaciones que aparecen en las distintas Comunidades Autónomas, en la línea ya apuntada anteriormente (diseño de objetivos de las políticas):

(b) El segundo aspecto más destacable de las conclusiones de este Informe es que hay un impacto diferencial notable según los distintos colectivos estudiados por separado.

- A escala global, los valores más altos de las principales tasas analizadas –inserción, empleo y alta en la seguridad social– corresponde a los Denos no parados (demandantes de empleo consideradas a efectos estadísticos y normativos como no desempleados).
- Atendiendo de manera combinada a su edad y al tiempo de inscripción como demandantes –con independencia de su clasificación administrativa como parados registrados o no– son los grupos “menores de 25 años y menos de 6 meses de tiempo inscritos en la oficina de empleo” y “mayores o igual de 25 años y menos de 12 meses de duración de tiempo inscritos en la oficina de empleo”, los que presentan tasas más altas. En cambio, los desempleados de larga duración alcanzan las tasas más bajas, a la vez que su nivel de exclusión del mercado de trabajo resulta más elevado.
- Ciñéndose a la distinción entre perceptores y no perceptores de prestaciones por desempleo en la fecha de iniciarse las acciones, son los primeros los que registran mayor rendimiento de las acciones, sugiriendo el Informe de evaluación que ello es así porque su red de relaciones y su acumulación de experiencia en el mercado laboral son, por término medio, más fuertes que las de quienes no perciben tales prestaciones. Ello no obsta para que el valor añadido por varios de los programas a los no perceptores sea más alto que en el caso de los perceptores, ya que las oportunidades generadas por los programas se añaden de ordinario a niveles de oportunidades laborales de partida más bajos, como demuestra el hecho de que la diferencia en los indicadores de inserción entre los participantes no perceptores y sus homólogos no participantes es más alta que la que se da en el caso de los perceptores de prestaciones.

(c) Un tercer aspecto es que, dado que todo este conjunto de acciones se dirige especialmente hacia los colectivos de más baja empleabilidad («peor situados ante la parrilla de oportunidades », señala el texto), la capacidad de maniobra de los servicios públicos de empleo para impulsar la inserción efectiva de estos colectivos se encuentra limitada por la baja cuantía de ofertas gestionadas por ellas mismas. Así, hay que subrayar que las políticas activas de empleo aplicadas, si bien acercan la empleabilidad de estos grupos a la que presentan los demandantes más integrados en el mercado de trabajo, han de vencer serios obstáculos. Esto aconseja que, al observar los datos derivados de las evaluaciones, deba considerarse una importante mejora el simple acercamiento de los resultados.

(d) Considerando el conjunto de acciones llevadas a cabo en cada CC.AA., se aprecian diferencias sustanciales entre unas y otras regiones, en lo referente a tasas de ocupaciones de las personas, transcurrido un tiempo relativamente dilatado después de haber participado en las diferentes acciones. La interpretación de estos resultados, sin embargo, no puede hacerse de forma mecanicista, ya que las CC.AA. con valores más elevados se encuentran en muchos casos con un contexto económico

general –o de empleo y paro en particular– más favorable, ocurriendo de ordinario lo contrario en las CC.AA. con valores más bajos.

(e) Finalmente, cabe destacar la existencia de un cierto nivel de descoordinación entre los sistemas de información utilizados por la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, en una doble dimensión: en relación la aplicación no coincidente a nivel regional de los criterios estadísticos comunes existentes sobre contabilización de las medidas de fomento del empleo y sobre el momento de registro de participación en las mismas; y en el no envío de información sobre los resultados de determinadas medidas por parte de algunas Comunidades Autónomas, un hecho que imposibilita su registro por parte del Servicio Público de Empleo Estatal.

A ello se suma, como han puesto de manifiesto otros estudios, la carencia en España de una estructura institucional de apoyo que facilite –a semejanza de otros países– la realización de estudios de proyección sobre las características y necesidades futuras de los mercados de trabajo (Neugart, M.; y Schömann, K, 2002).

En este marco, se plantea la necesidad de potenciar mecanismos y sistemas de evaluación rigurosos, que permitan valorar de forma adecuada la ejecución de las políticas de fomento del empleo en el ámbito territorial.

7. LA ACCIÓN LOCAL A FAVOR DEL EMPLEO EN ESPAÑA.

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

Las tablas 2 y 3 ilustran esta diversidad en el ámbito municipal, reflejando una distribución del tamaño de los municipios y las pautas de asentamiento de la población que –realizada a escala de cada Comunidad Autónoma o provincia– ofrecería una realidad bastante más compleja que el resumen nacional. Esta heterogeneidad refleja, además, la paradoja de un claro “minifundismo” –en la medida en que el 86% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes– junto con un importante grado de urbanización, ya que un 40% de la población reside en municipios de más de 100.000 habitantes.

Tabla 2. Distribución del nº de municipios, según tamaño.

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

Fuente: INE (Censo 2001).

Tabla 3. Distribución de la población según tamaño de municipios.

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

Fuente: INE (Censo 2001).

Cuadro 2. Principales líneas de actuación de desarrollo local en España.

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. • <u>Formación empresarial.</u>
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. • <u>Apoyo a la modernización tecnológica de las empresas.</u>
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. • <u>Acciones de protección del medio ambiente.</u>
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. • <u>Promoción del territorio</u>

Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, es posible delimitar –sin embargo– una tipología de los ejes de actuación más habituales en materia de desarrollo local, y que pueden agruparse en cinco grandes apartados: actuaciones dirigidas a personas desempleadas; promo-

ción empresarial y creación de empresas; actuaciones dirigidas a empresas, diversificación económica en zonas rurales; y otras actividades (cuadro 2).

En este marco general, el estudio de las experiencias desarrolladas en municipios con características diversas –en tamaño, situación socioeconómica, etc.– permite contrastar modelos diferenciados de intervención en el ámbito local, que se manifiesta en aspectos como: (Aragón, Rocha y Fernández, 2002).

(a) Estructura institucional. El número de entidades locales que tienen una o varias estructuras estables de desarrollo económico y promoción del empleo es cuantitativamente reducido, aunque significativo en términos de peso político, económico y demográfico. La gran mayoría de los municipios españoles carecen de estructuras de ese tipo, aunque muchos disponen de organismos más sectorializados, o de agentes de desarrollo local, que no cuentan realmente con una estructura operativa propia (en términos de recursos humanos, económicos, etc.).

En términos generales, la estructura organizativa de los servicios locales de empleo se encuadra en alguna de estas formas jurídicas: departamentos u oficinas integrados en la concejalía correspondiente, sin personalidad jurídica propia; organismos autónomos locales, dependientes del ayuntamiento, pero con personalidad jurídica propia; sociedades mercantiles de capital público.

(b) Un aspecto importante en la configuración de la intervención local, es la **coordinación** de los distintos actores, tanto a nivel interno –en el ámbito de la propia administración local– como externo, en una doble dimensión: en relación a las administraciones de ámbito territorial superior, y respecto de otros actores presentes en el mundo local (agentes sociales, organizaciones del tercer sector, etc.). En este aspecto se constatan diferencias sustanciales entre las diferentes Corporaciones Locales.

(c) La **financiación** es, asimismo, un elemento que condiciona de forma básica el alcance y profundidad de la intervención local a favor del empleo, que en un alto porcentaje procede de fuentes supramunicipales (particularmente, de la Unión Europea).

Cabe señalar que la escasez de suficientes recursos propios, generalizada en la mayoría de los municipios, incide de forma negativa en diversos aspectos, comenzando por una cuestión tan básica como la consolidación de equipos de trabajo estables en la propia Administración. Así, en los últimos años es posible constatar un incremento significativo de la temporalidad en la contratación de las Administraciones locales, de forma que en la actualidad una parte relevante de las actuaciones la desarrolla personal eventual, contratado únicamente por el tiempo de duración de los distintos programas. Ello implica, entre otras consecuencias, una notable dificultad para consolidar equipos y metodologías de trabajo con proyección de futuro.

Por otra parte, la procedencia de la financiación incide asimismo en la planificación de las actuaciones, en la medida en que la realización de diferentes programas –por ejemplo, los de formación-empleo, que tienen un mayor coste– generalmente está supeditada a la captación de recursos externos (es decir, a la concesión de la ayuda o subvención). En este contexto, una posible restricción de los fondos derivados al ámbito local, particularmente los procedentes de la Unión Europea –como consecuencia, entre otros factores, del proceso de ampliación– añadiría un elemento importante de incertidumbre de cara al futuro en la mayoría de los municipios

Paralelamente, a pesar de la importancia de las entidades locales en la implementación de un importante número de acciones a favor del empleo, su participación

en el diseño de las mismas es reducido (como se ha puesto de manifiesto en los informes de la Comisión Europea sobre la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo). Un hecho que puede agravar la dependencia de la financiación externa, en el sentido de no potenciar el principal valor añadido que ofrecen los entes locales, como es la proximidad a la realidad concreta donde actúan las políticas.

(d) La **planificación** de la intervención local presenta igualmente algunas diferencias, particularmente en dos aspectos: la participación de los agentes sociales en el diseño de las actuaciones; y la adecuación de las acciones a las necesidades y características de los municipios.

En este sentido, merece señalar que –aunque la concertación social juega un papel claramente positivo en el diseño de las acciones a favor del empleo y en su eficiencia– en términos generales no existe una cultura generalizada de participación de los agentes sociales en el ámbito local.

Por otra parte, se constata que la intervención local no suele estar precedida de un diagnóstico previo de las necesidades reales de los municipios, o ni siquiera de una estrategia coherente e integrada de las actuaciones. De hecho, no resulta extraño que las distintas acciones se implementen en función de las subvenciones a las que se puede acceder. De esta manera, las actuaciones desarrolladas pecan de un excesivo mimetismo, y si bien se realizan análisis puntuales para la puesta en marcha de determinados programas, no se abordan estudios generales que sirvan de base empírica para el diseño de una estrategia global de intervención adecuada a las características del municipio.

(e). Otro aspecto que conviene destacar en relación a la planificación, es el papel que juegan los **Agentes de Desarrollo Local** (ADLs), figura de especial relevancia por las funciones que tienen asignadas respecto de la promoción económica del territorio.

En este marco, las atribuciones y condiciones de trabajo de los ADLs presentan una serie de rasgos comunes: En primer lugar, y como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los principales obstáculos es la falta de estabilidad: los ADLs suelen ser contratados a través de programas derivados de otras Administraciones, con una duración determinada. En este sentido, se plantea un problema de rotación excesiva del personal, porque además los programas del INEM obligan a contratar desempleados, lo que implica la renovación constante de los equipos. Ello implica que sea muy difícil consolidar equipos estables de trabajo. A ello, se suma el hecho de que en muchos ayuntamientos no se percibe al ADL como una figura clave en la promoción del empleo y el desarrollo local.

Por otra parte, se constata que los ADL están supeditadas a las restricciones presupuestarias y capacidad de cada ayuntamiento. Asimismo, en términos generales, sus tareas se centran en la captación de aquellas subvenciones a los que el ayuntamiento se puede acoger, descuidando la dinamización de la actividad empresarial en la zona y la captación de nuevas inversiones. O incluso, en los municipios de menor tamaño, asumen funciones que poco o nada tiene que ver con su cometido profesional, y que tienen que ver con la gestión diaria de los asuntos municipales.

Finalmente, se destaca por parte de los propios ADLs una escasa visibilidad de su labor entre las empresas de los municipios, un hecho que incide de forma especialmente negativa en la efectividad de las acciones realizadas para impulsar y dinamizar el tejido productivo local.

(f). En cuanto al **contenido** de las acciones ejecutadas, se observa un cierto mimetismo en los distintos municipios. Un hecho hasta cierto punto lógico, considerando que las acciones a favor del empleo se desarrollan normalmente en el marco de programas de acción definidos en ámbitos supramunicipales. Por otra parte, se constata una gran diversidad en la amplitud de las acciones ejecutadas en los diferentes municipios.

En cuanto al resultado de las acciones, merece destacar la poca efectividad que, en términos generales, han tenido en los municipios analizados la promoción de nuevas actividades empresariales y el autoempleo (tanto en el ámbito mercantil como en el de la economía social), un hecho cuya generalización dificulta su consolidación como alternativa al desempleo.

(g). Finalmente, un último aspecto a destacar concierne a la **evaluación** de las acciones a favor del empleo que se realiza por parte de los propios ayuntamientos. En este sentido, cabe señalar que la evaluación se reduce en los tres municipios a una memoria anual donde se analiza cuantitativamente el número de beneficiarios y recursos ejecutados en los diferentes programas.

En este sentido, aunque la realización de este tipo de balances es sin duda un elemento necesario, convendría reforzar al menos tres aspectos del proceso de evaluación. En primer lugar, sería necesario una mayor desagregación de los datos sobre beneficiarios por colectivos de desempleados (particularmente, grupos de edad y tiempo de duración del desempleo). En segundo lugar, sería necesario incluir algún tipo de indicador transversal, que permitiera valorar el itinerario seguido por los desempleados beneficiarios en las distintas acciones.

Por último, convendría realizar un seguimiento de los beneficiarios una vez finalizada la acción (por ejemplo, analizando cuantos desempleados que han participado en un programa de formación-empleo, se han insertado laboralmente, y si la ocupación que pasan a desempeñar tiene relación con la formación recibida). Asimismo, sería particularmente relevante en el caso de los incentivos a la creación de empresas, realizar un seguimiento de los nuevos proyectos empresariales para valorar su consolidación.

8. REFLEXIONES FINALES.

Una de las principales carencias apuntadas por la Comisión Europea en relación a la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, concierne al insuficiente desarrollo de la misma en el ámbito regional/local, así como a la escasa integración de los actores y las políticas en los diferentes ámbitos territoriales de actuación. En efecto, las políticas de empleo se desarrollan actualmente en un marco de fuerte complejidad, en el que concurren Administraciones diversas, que desarrollan actuaciones en función de las competencias que les son propias. Un hecho que, ciertamente, dificulta de forma significativa la articulación de las diferentes actuaciones.

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 sociales 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 Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) 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. Asimismo, cabe destacar otras carencias, como la ausencia de un sistema riguroso de evaluación, o la escasa participación de los agentes sociales en el proceso de elaboración de los PNAE (Liceras, 2005).

En este marco, merece enfatizar una vez más que las políticas de empleo se desarrollan actualmente en un marco de concurrencia de diferentes Administraciones, que ejercen las competencias que le son atribuidas en la materia por el texto constitucional en sus ámbitos territoriales respectivos. En este sentido, conviene resaltar las potencialidades del Estado de las Autonomías, en lo que supone de modelo político sustentando en la diversidad de los diferentes territorios, y por tanto la necesidad de seguir profundizando en el mismo. El principio autonómico supone, efectivamente, el reconocimiento en términos jurídicos de la complejidad de la sociedad española. Una complejidad que, más allá de los conflictos y divergencias que pueda generar, es necesario valorar como factor decisivo en el crecimiento y desarrollo económico, social y cultural del conjunto del país.

Un modelo político de gestión descentralizado parece adecuarse, por otra parte, a la estructura socioeconómica española que –como se ha puesto de relieve– se caracteriza por una fuerte heterogeneidad territorial, con la existencia de notables disparidades en variables como población, especialización productiva o niveles de renta. Igualmente, en relación al mercado de trabajo, se constatan fuertes diferencias, coexistiendo regiones –incluso limítrofes– con tasas muy divergentes de actividad, empleo y paro, divergencias que, además, se caracterizan por su persistencia en el tiempo. Desde esta perspectiva, la ordenación regional de la economía por las propias CC.AA., se convierte en una necesidad que deriva de la propia diversidad y desigualdad económica.

No obstante, su potencialidad depende de su coordinación y complementariedad en el marco general del Estado. En este sentido, 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, corresponde a la *Administración Central* el diseño general de las políticas de fomento de empleo, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Es decir, la Administración Central asume la función de planificar y articular un conjunto de medidas y reglas uniformes para el conjunto del estado (legislación laboral, programas y medidas de fomento del empleo, tipos de intervención, etc.). Una función a la que pueden contribuir, en el marco de la concertación social, los agentes sociales (por ejemplo, a través de Pactos como los Acuerdos Interconfederales de 1997). La implicación efectiva de los agentes sociales no sólo redonda en la adecuación de las políticas de empleo a las peculiaridades de los diferentes ámbitos –sectoriales y territoriales– afectados, sino asimismo en la preservación de la cohesión social en el conjunto del Estado. En este sentido, el hecho de que en la mayor parte de los Pactos regionales de Empleo hayan participado las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ha posibilitado en cierto modo una convergencia interregional en los objetivos, fruto de

la coordinación de los agentes sociales en el conjunto del Estado. Al respecto, es necesario destacar el papel vertebrador jugado por los Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad en el Empleo, rubricados en 1997 por los agentes sociales más representativos y el Gobierno Central, en tanto que referencia explícita en la mayoría de los Pactos de Empleo alcanzados en las diferentes Comunidades Autónomas.

En este marco, y aunque la acción local es una estrategia de abajo a arriba, la Administración Central debería tener un papel más activo a la hora de impulsar las distintas iniciativas locales, en coordinación con los distintos Gobiernos regionales.

Además, la estrategia local de empleo no sólo debe tener en cuenta y actuar a partir de las políticas activas de empleo (de oferta), sino que debe también considerar las políticas de demanda (desarrollo industrial, infraestructuras, actividades generadoras de empleo, etc.).

En un segundo nivel, a las distintas *Administraciones Autónomas* les corresponde la ejecución de las políticas de fomento del empleo, a partir de una evaluación previa de las características de los mercados de trabajo en sus respectivos territorios. Es decir, se trataría de identificar cuales son los principales problemas, carencias y demandas del mercado de trabajo en el ámbito regional, a fin de poder diseñar –en coordinación con las Administraciones locales integradas en la Comunidad– la estrategia de actuación en el marco de las líneas maestras diseñadas desde la Administración Central (Plan Nacional de Acción para el Empleo).

Finalmente, el papel de la *Administración Local* tendría como función la ejecución de las políticas de fomento del empleo en su ámbito específico. En este sentido, se plantea un mayor grado de especialización de las actuaciones de fomento del empleo desarrolladas por las Corporaciones Locales, en un marco de coordinación con las Administración Central y Autónomas, 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 empleo.

A partir de estas reflexiones, es posible apuntar una serie de aspectos concretos donde sería conveniente incidir, a la hora de diseñar y ejecutar una estrategia integrada de empleo desde el ámbito territorial:

1. *Reforzar el papel de los Servicios Públicos de Empleo Autónomos.* Se plantea la necesidad de reforzar los Servicios Públicos de Empleo, que deben jugar un papel central en la articulación y ordenación tanto de las actividades como de los distintos agentes que intervienen en la ejecución de las políticas de empleo en la región: desde las Corporaciones Locales, hasta los distintos gestores de los programas (cada vez más entidades sin ánimo de lucro que concurren entre sí en el desarrollo de los programas).

2. *Impulsar Pactos Locales de Empleo.* El desarrollo de la concertación social en el ámbito local es un elemento de especial importancia a la hora de implementar

las directrices europeas, desarrollar los Planes Nacionales de Empleo, y articular el conjunto de actuaciones a favor del empleo. En este sentido, los Planes Locales de Empleo constituyen un instrumento idóneo para garantizar la coherencia a nivel local, y maximizar la incidencia de los Planes Nacionales.

Por otra parte, el desarrollo de Pactos Locales de Empleo debería tener como condición previa la articulación de cauces e instrumentos de participación de los diferentes actores en el ámbito local, particularmente de aquellos más directamente involucrados en la intervención sobre el mercado de trabajo (como son los sindicatos y organizaciones empresariales). En este sentido, la concreción de estos mecanismos de participación debería adecuarse a las características de cada ámbito local.

3. Coordinación de los agentes involucrados. Es necesario potenciar la coordinación de los distintos agentes que desarrollan intervenciones a favor del empleo en el ámbito local, en una múltiple dimensión:

- En el ámbito interno de las Corporaciones Locales, entre las distintas áreas que la integran (Concejalías, Departamentos, Servicios...).
- Entre los distintos actores locales que gestionan los programas y servicios (caso por ejemplo de las acciones de orientación y formación).
- Entre los distintos municipios de un mismo territorio (impulsando iniciativas conjuntas que permitan maximizar recursos).
- Por último, y lógicamente, entre las distintas Administraciones territoriales. Particularmente, sería necesario reforzar la participación de las Entidades Locales en el diseño de las medidas de fomento de empleo, a través, por ejemplo, de la articulación de mecanismos efectivos de consulta.

4. Consolidar equipos y metodologías de trabajo. En el marco de las restricciones y condicionantes financieros de las Entidades Locales, se plantea la conveniencia de fomentar una mayor estabilidad laboral del personal de las mismas, que posibilite la necesaria consolidación de los equipos y metodología de trabajo de cara al futuro. Ello es particularmente necesario en algunos colectivos, como el caso de los Agentes de Desarrollo Local, que juegan un papel central en la dinamización de la actividad socioeconómica del municipio.

En esta línea, parece razonable fomentar la articulación de procesos de financiación de carácter plurianual, que permitan una mayor estabilidad –financiera y técnica– de las iniciativas a favor del empleo.

5. Coherencia y especialización de la intervención local. Se plantea que la intervención local sea coherente con las características y necesidades del municipio, buscando un mayor grado de especialización de las actuaciones, y evitando el mimetismo y duplicidad de las mismas. En este sentido, parece razonable incidir en distintos aspectos:

(a) Reforzar el programa de Iniciativas Locales de Empleo, impulsando el desarrollo de nuevas actividades empresariales, particularmente en determinados áreas (por ejemplo, los servicios de proximidad). Es necesario, al respecto, un mayor compromiso de las Corporaciones Locales a la hora de dinamizar y consolidar los nuevos proyectos.

Desde esta perspectiva, es posible apuntar algunos elementos que podrían considerarse en el diseño de la intervención local en este terreno (y que, por otra parte,

deberían ir acompañadas de otras medidas –de tipo fiscal, jurídico, etc.– por parte de las Administraciones territoriales de ámbito superior):

- En primer lugar, conviene remarcar que el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con los servicios comunitarios y de proximidad, debe articularse en el marco de una actuación pública orientada a garantizar la oferta de servicios sociales en el ámbito local. En este sentido, se plantea el aumento de la red de infraestructuras sociales, conjugando la iniciativa pública con la privada y/o concertada, que permita una cobertura de los servicios demandados (por ejemplo, la atención a las personas dependientes), y que a la vez fomente la creación de empleo, particularmente en los colectivos con mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo.
- Asimismo, sería conveniente potenciar el empleo en todas las actividades relacionadas con la preservación del medio ambiente, y que pueden permitir a la vez aprovechar los recursos endógenos del territorio (potenciando, por ejemplo, las actividades de turismo rural).
- Reforzamiento de los mecanismos de asesoramiento, con objeto de hacer pública la información existente –en temas como el diagnóstico de posibles actividades, cursos de formación, acceso a financiación, gestión de las ayudas, etc.– y difundirla entre los potenciales usuarios.
- Articular mecanismos de control de la calidad de los servicios, que permitan acreditar la oferta realizada por los proyectos emprendedores.

(b) Buscar una mayor adecuación en los contenidos de los programas de formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo), a las características y necesidades de los mercados de trabajo locales.

(c) Potenciar mecanismos de colaboración entre los diferentes niveles de la Administración Pública, de forma que se coordinen actuaciones y se potencien los recursos utilizados en la intermediación.

(d) Potenciar la relación entre los Servicios Locales y el tejido empresarial, con objeto de facilitar las labores de asesoramiento y orientación a los desempleados, así como la detección de las necesidades de las empresas.

(e) Impulsar la configuración de ámbitos de actuación supramunicipal, que permita el desarrollo de iniciativas por parte de los municipios con menor tamaño y capacidad.

6. Evaluación de las actuaciones. El incremento cuantitativo del presupuesto, del número de acciones o de los beneficiarios, no indica necesariamente una mayor eficacia y adecuación de las políticas de empleo a las necesidades de los desempleados y del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, los avances en la estrategia coordinada de empleo necesitan de indicadores que midan realmente el grado de eficacia, calidad, y sobre todo “impacto” de las acciones emprendidas.

En este contexto, se plantea la articulación de procesos de evaluación que permitan valorar la eficacia de la intervención local. Estos procesos deberían articularse en coordinación con el Servicio Regional de Empleo independientemente de a quién se encargue el desarrollo práctico de la evaluación. Cabe señalar, al respecto, que ésta es una cuestión notablemente compleja, en la que se entrecruzan aspectos tanto organizativos (estructura y órganos institucionales implicados, grado de participación

de los agentes sociales), como metodológicos (disponer de instrumentos, fuentes de información, recursos, etc.).

Desde esta perspectiva, considerando las escasas experiencias de evaluación que en esta materia se han desarrollado en las Comunidades Autónomas, es posible avanzar los siguientes elementos generales (Secretaría Confederal de Empleo de CC.OO. y Fundación 1º de Mayo, 2001):

- En primer lugar, es necesario reiterar la idea de que se articulen procesos de evaluación de las políticas de empleo en el ámbito territorial. Procesos que no sólo deben ser rigurosos en su metodología, sino participativos en su configuración, contando con los agentes sociales.
- En segundo lugar, la evaluación no debe entenderse como un aspecto secundario y ad-hoc de los Pactos de Empleo, sino que debe formar parte del diseño inicial de los mismos. O dicho en otros términos: la configuración de todo Pacto de Empleo tendría que incluir, en su planificación, la elaboración y/o previsión de los procedimientos para la evaluación del mismo.
- La evaluación de los Pactos de Empleo tiene que ser lo más amplia y desagregada posible, afectando al conjunto de programas y medidas incluidas en los Acuerdos.
- La evaluación ante todo tiene que ser *útil*, es decir, tiene que servir para tomar decisiones y mejorar el conjunto de actuaciones planificadas. Esto quiere decir que es necesario diseñar el modelo de evaluación en función de los recursos humanos y materiales de los que dispongamos. A veces es mejor disponer de información concisa y de calidad a tiempo, que esperar a tener complejos informes cuando las negociaciones para concertar las políticas de empleo han concluido⁶.

En cuanto al tipo de evaluación, deberían contemplarse al menos tres modalidades:

- *Evaluación ex-ante*: Se trataría de analizar las características y necesidades reales del mercado de trabajo local, con el objetivo de poder planificar los programas y actuaciones a favor del empleo.
- *Evaluación intermedia*: Se centraría en analizar la puesta en marcha y desarrollo –o, en su caso, la no aplicación– de los diferentes programas y/o medidas consideradas (antes de su finalización). Esta evaluación, que se aplicará cuando haya transcurrido el tiempo suficiente para poder tener información sobre los efectos de los programas, y proporcionaría las pistas necesarias para modificar parcial o totalmente algunos aspectos de las actuaciones emprendidas.
- *Evaluación de resultados*: Su objetivo consiste en valorar el impacto de los programas y/o medidas, una vez haya cesado la intervención. En este sentido, se plantea incidir particularmente en el seguimiento de la inserción de los usuarios de los programas, una vez finalizados estos (por ejemplo, a través de encuestas periódicas).

⁶ Para un modelo de evaluación de los Pactos Regionales de Empleo, orientado a su utilización en el ámbito sindical, Cf: Secretaría Confederal de Empleo de CC.OO. y Fundación 1º de Mayo (2001).

En suma, valgan estas reflexiones finales como intento de aportar elementos de trabajo para el desarrollo de políticas capaces de hacer más fructíferas las acciones a favor del empleo desde las estructuras territoriales, buscando su articulación con ámbitos superiores. Un empeño que se proyecta hacia una estrategia común para articular lo local y lo global en un proyecto de cooperación que implique al conjunto de instituciones y actores involucrados en que la globalización ofrezca nuevas capacidades de ciudadanía y hunda sus raíces en la fertilidad de cada territorio concreto.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, J.; e IZQUIERDO, M. (1999): “Disparidades regionales en el empleo y el desempleo”, en *Papeles de Economía Española*, nº 80.

ARAGÓN, J. (2002): “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 20. Universidad Complutense de Madrid.

ARAGÓN, J.; y CACHÓN, L. (1999): “Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 15. Universidad Complutense de Madrid.

ARAGÓN, J.; y ROCHA, F. (2001): *Mecanismos de evaluación de los Pactos de Empleo en las Comunidades Autónomas: situación y experiencias*. Documento de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 1/2001. (disponible en: <http://www.1mayo.org>).

- (2003): *La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España*. Documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 3/2003 (disponible en: <http://www.1mayo.org>).

ARAGÓN, J. ROCHA, F.; y TORRENTS, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ARAGÓN, J.; ROCHA, F.; y FERNÁNDEZ, A. (2002): *Políticas de fomento del empleo en el ámbito local*. Documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2002. (disponible en: <http://www.1mayo.org>).

ARAGÓN, J. ROCHA, F.; y BONINO, C. (2003): *La negociación colectiva como un instrumento para la cohesión territorial: aportaciones a un debate complejo*. Documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2003 (disponible en: <http://www.1mayo.org>).

CACHÓN, L.; ARAGÓN, J.; y ROCHA, F. (2001): *Empleos temporales subsidiados en el sector público y sector no mercantil en España*. Documentos de trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2001 (disponible en: <http://www.1mayo.org>).

CACHÓN, L.; y PALACIO, J. (1999): “Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea”, en: MIGUELEZ, F. y PRIETO, C. (Editores) (1999): *Las relaciones de empleo en España*. Siglo XXI.

COMISIÓN EUROPEA (2004): Tercer informe sobre la cohesión económica y social. Comisión Europea.

- (2005): Integrated Guidelines for growth and jobs. Comisión Europea.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005.a): Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo. CES.

- (2005.b): Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2004. CES.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2005): Aspectos de la intervención de las Administraciones Públicas en las políticas activas de empleo en España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

LICERAS, D. (2005): "Los planes nacionales de acción para el empleo en España", en *Gaceta Sindical*, nº 5.

NEUGART, M.; y SCHÖMANN, K. (Eds) (2002): *Forecasting labour markets in OECD countries*. Edward Elgar Publishing.

RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001): Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales. Bayer Hnos, S.A.

SAEZ, F. (Director) (2004): Evaluación de la Estrategia Europea de Empleo en las Comunidades Autónomas. Universidad Autónoma de Madrid.

SECRETARÍA CONFEDERAL DE EMPLEO DE CC.OO.; y FUNDACIÓN 1º DE MAYO (2001): Evaluación de los Pactos de Empleo en las Comunidades Autónomas. Una propuesta de diseño de Evaluación. CC.OO.