

EL EMPLEO EN ANDALUCÍA

OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



UNIÓN EUROPEA

FONDO SOCIAL EUROPEO

EL EMPLEO EN ANDALUCÍA.
OPORTUNIDADES DE DESARROLLO
DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Edita:

**Dirección General de Fomento del Empleo
Servicio Andaluz de Empleo
Consejería de Empleo
Junta de Andalucía**

Coordinación Técnica:

**Dirección General de Fomento del Empleo
Federico Pozo, Nuria Bolaños y Rafael Rossi.**

Elaboración:

**Agrupación CIN-CEET
Berta Moreno-Torres, Adrián González, Jaime Rosado y Elvira González.**

Diseño y maquetación:

Havana Asociados

Impresión:

Coria Gráfica, S.L.

Edición: Febrero de 2005

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Presentación	7
1. INTRODUCCIÓN	13
2. EL MERCADO DE TRABAJO EN ANDALUCÍA	17
2.1. La ocupación	18
2.1.1. Género, edad y nivel de formación	22
2.1.2. Población ocupada por sectores de actividad	27
2.1.3. Condiciones laborales	30
2.2. El desempleo	32
2.2.1. Género, edad y nivel de formación	34
2.2.2. Desempleo según sectores de actividad	38
2.2.3. Tiempo de búsqueda de empleo	39
2.3. Espíritu de empresa	41
2.3.1. La malla empresarial de Andalucía	41
2.3.2. Emprendedores/as	43
2.4. Reflexiones finales	46
3. POLÍTICAS DE EMPLEO EN ANDALUCÍA	51
3.1. Nota metodológica	51
3.1.1. Delimitación de políticas activas de empleo y de fomento empresarial	52
3.1.2. Entidades gestoras/ejecutoras	55
3.1.3. Fuentes de información	56
3.1.4. Metodología de análisis y presentación de resultados	57
3.2. Políticas activas de empleo	57
3.2.1. Intermediación	58
3.2.2. Formación para el empleo	63
3.2.3. Fomento del empleo	68
3.3. Fomento empresarial	78
4. EXPERIENCIAS INNOVADORAS	87
4.1. Nota metodológica	88
4.2. Políticas activas de empleo	92

4.2.1. Intermediación	92
4.2.2. Fomento del empleo	114
4.2.3. Otras experiencias	128
4.3. Fomento empresarial	130
5. CONCLUSIONES	141
5.1. Políticas activas de empleo	142
5.2. Fomento empresarial	149
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153

Presentación

El mercado de trabajo en Andalucía ha experimentado una evolución muy favorable en los últimos años. El crecimiento del empleo en Andalucía a lo largo del período 1997-2004 se ha saldado con la incorporación de 646.200 personas al mercado de trabajo, lo que ha supuesto un crecimiento acumulado del 33,3%, sustancialmente superior al del conjunto de España (25,9%). De forma correlativa, el desempleo se ha reducido de forma marcada, se pasa de una tasa de paro del 31% en 1997 al 10,7% en 2004, y con ello disminuye la brecha entre la tasa de desempleo de Andalucía y España.

A fin de consolidar esta evolución positiva es preciso seguir trabajando por alcanzar los objetivos de la Junta de Andalucía, coincidentes con los de la Estrategia Europea del Empleo (EEE), de pleno empleo, calidad del empleo y cohesión social (aspectos estrechamente interrelacionados, pues la cohesión social difícilmente puede conseguirse sin un empleo de calidad). Las tasas de empleo de Andalucía son aún inferiores a las de la media de la Unión Europea (UE-15). Además, ciertos colectivos, como las mujeres y las personas mayores de 55 años, presentan tasas de empleo especialmente bajas, que evidencian las dificultades que soportan estas personas para alcanzar y mantener un empleo.

El enorme esfuerzo y los logros obtenidos en términos de creación de empleo siguen siendo necesarios para situar el mercado de trabajo andaluz en línea con el conjunto de España y la Unión Europea, y alcanzar en última instancia los objetivos de empleo de la EEE.

La creación de más empleo y de carácter más estable y seguro es el objetivo principal de la acción del gobierno andaluz. Para lograrlo es preciso marcar una serie de objetivos dirigidos a contribuir al funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. En primer lugar las políticas activas de empleo han de atender tanto a las demandas y a las necesidades de los demandantes, como a

las de los empleadores. Es necesario que la preocupación por el empleo y su calidad esté presente en cada una de las políticas públicas concertadas.

En segundo término debe renovarse el esfuerzo, compartido por lo público y lo privado, para que el crecimiento del empleo vaya asociado al crecimiento de la productividad para acercar más Andalucía a los estándares de nuestro entorno. Esta acción debe incluir tanto la promoción como el reconocimiento de comportamientos socialmente responsables en el tejido económico de la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar se impone el aprovechamiento de las oportunidades que se derivarán de las demandas derivadas del desarrollo de los nuevos derechos sociales, tales como el derecho a la formación permanente, el derecho a la integridad física y la seguridad en el trabajo, el derecho a la intermediación laboral pública, gratuita y eficaz, y el derecho a la inserción laboral. Los nuevos yacimientos de empleo ligados a estos derechos son una fuente de nuevos empleos, por lo que se fomentará el autoempleo y los nuevos empleadores con este hueco de mercado.

En cuarto lugar, deben articularse actuaciones a favor del empleo atendiendo a las distintas realidades de los territorios de Andalucía y respondiendo a sus necesidades específicas. Debe incorporarse el esfuerzo de otros actores, especialmente aprovechando el papel de las iniciativas de los Ayuntamientos.

Por otra parte, cualquier avance significativo en mayores tasas de empleo sólo será posible y dará los resultados esperados si se produce una apuesta firme y decidida por el crecimiento del empleo de la mujer y por su mayor incorporación a la población activa, así como, por superar las situaciones de segregación profesional. Junto a medidas específicas, esta política transversal ha de estar presente en todas las actuaciones que se concierten.

Por último, es preciso planificar medidas para la reducción de la temporalidad y el incremento del empleo estable, así como para la reducción de la siniestralidad y el incremento de las condiciones de calidad en el trabajo. Han de aprovecharse las aportaciones acordadas entre los Agentes Sociales y Económicos y del Gobierno andaluz en el Libro Blanco sobre la "Calidad en el empleo en Andalucía: estabilidad y seguridad laboral".

En este sentido, debe subrayarse que la búsqueda de mecanismos que favorezcan la creación de más y mejor empleo, o de más empleos y de mayor calidad, se enfrenta a retos notables. El desempleo es, en sí, un fenómeno complejo, tras el que subyacen aspectos relacionados con la formación y realidad social de las personas, sus cargas familiares y sus posibilidades efectivas de acceder a un empleo. Además, el contexto económico y social actual está marcado por cambios significativos que afectan de forma apreciable al mercado de trabajo. Por una parte, la economía está sujeta a importantes transformaciones, en cuanto a las técnicas empleadas y el patrón de especialización productiva. Con la emergencia de la sociedad del conocimiento, la creación de empleo estará, cada día más, asociada a la capacidad de las personas de emplear el conocimiento como factor diferenciador y, por tanto, la capacidad de innovar (emplear el conocimiento para generar innovaciones de valor, comercializables) resultará crítica para la creación y mantenimiento del empleo.

Por otra parte, los cambios sociales están planteando nuevos retos, con fuerte impacto sobre el mercado de trabajo. Entre estos cambios, habría que mencionar la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Dado que en Andalucía, como en España, las labores del hogar y el cuidado de personas dependientes son todavía responsabilidad de las mujeres, mayoritariamente, se evidencia la importancia de incoar mecanismos que promuevan la efectiva conciliación entre la vida familiar y laboral.

Este es el contexto en el que la Consejería de Empleo elabora la presente publicación. Se trata, ante todo, de facilitar información actualizada sobre el mercado de trabajo andaluz y las políticas activas de empleo de la región, así como sobre experiencias innovadoras de empleo susceptibles de impulsar una mejor actuación. El trabajo se desarrolla en respuesta a los retos que plantean los cambios económicos y sociales sobre las políticas de empleo. Pues, a fin de mejorar estas políticas adecuándolas a la realidad imperante, adquiere un valor indudable la obtención de información actualizada sobre el mercado de trabajo así como la identificación y análisis de medidas susceptibles de completar o perfeccionar los actuales esquemas de apoyo al empleo.

Y es precisamente en este marco en el que adquiere razón de ser el aprovechamiento de la experiencia Equal por parte de la Consejería de Empleo y del conjunto de entidades que colaboran con ésta en el desarrollo de programas

públicos de empleo. Se trata de ir más allá del análisis y conocimiento de los resultados materiales del conjunto de proyectos y lograr la identificación de experiencias transferibles al ámbito de las políticas de empleo. No en vano, la razón de ser de un proyecto Equal es la de llevar a cabo una intervención en el mercado de trabajo de manera tal que, de culminarse con acierto, ésta pueda implementarse en otros territorios, grupos de personas o problemáticas similares a las que le dieron origen (transferencia horizontal), o extenderse incorporándolas a las políticas de empleo que son competencia de la Junta de Andalucía. Este es precisamente el objetivo último de esta publicación: aprovechar las experiencias válidas surgidas de proyectos EQUAL durante el período 2002-2004 e interpretarlas en clave de oportunidades para la mejora de las políticas de empleo en Andalucía.

Antonio Fernández García

Consejero de Empleo

Junta de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

El estudio tiene como objetivo último detectar medidas de empleo con potencial de aplicación en Andalucía, identificando sus características más destacadas y las claves para lograr su aplicación con garantías de éxito. Para ello, se ha dispuesto de un banco de pruebas de indudable valor: el procedente de la ejecución de los proyectos de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía durante el período 2001-2004. Estos proyectos tienen carácter experimental, se trata de diseñar e implementar fórmulas de empleo novedosas, a fin de detectar qué elementos tienen capacidad para promover la creación y el mantenimiento del empleo. Por lo tanto, una vez finalizado el período de ejecución de los proyectos, resulta posible identificar qué experiencias han mostrado capacidad para activar el empleo, así como los aspectos de éstas que se encuentran tras el éxito alcanzado. Como se verá, la mayoría de las experiencias inciden en el ámbito de las políticas activas de empleo, si bien algunas entran en el terreno de políticas más generales de fomento empresarial.

En este punto, conviene realizar una matización. Las experiencias objeto de estudio se han desarrollado en Andalucía, y presentan un carácter innovador en este territorio (una innovación que, habitualmente, se encuentra en las mejoras implementadas en los procesos metodológicos). Por lo tanto, el conjunto de agentes que intervienen en el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo en Andalucía serían, en principio, los receptores naturales de la información generada. A su vez, como se verá a lo largo del estudio, estos agentes incluyen, además de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía como entidad responsable del diseño y gestión, un conjunto muy amplio de entidades (Corporaciones Locales, instituciones sin fines de lucro, etc.) que en la actualidad ejecutan programas de política de empleo promovidos desde la Consejería de Empleo. Pero, además de estos agentes, cabe sostener que las experiencias detectadas pueden tener interés para responsables y ejecutores de políticas activas de empleo de otros territorios, especialmente si se confirma el carácter innovador en tales territorios¹.

¹ Esta misma cautela se aplica a las experiencias en el terreno del fomento empresarial.

Junto con el objetivo mencionado de detección de experiencias de empleo innovadoras, el estudio aborda dos objetivos intermedios:

- Realizar un estudio diagnóstico de la situación actual y mercado de trabajo en Andalucía.
- Analizar la situación actual de las políticas activas de empleo y políticas de fomento empresarial en Andalucía.

Debe desatacarse la estrecha interrelación entre los objetivos del estudio. Por una parte, el interés de las experiencias innovadoras depende, en buena medida, de su capacidad de dar respuesta a los obstáculos que impiden el mejor funcionamiento del mercado de trabajo andaluz, y esto último se analiza mediante el estudio diagnóstico del mercado de trabajo. Por otra parte, el carácter innovador de las experiencias, su capacidad para completar las actuales políticas activas de empleo (o de fomento empresarial), sólo puede constatare mediante un estudio de la realidad actual de estas políticas.

Pero, además, se aprecia que el estudio de estas cuestiones tiene un gran interés en sí mismo. Respecto al diagnóstico del mercado de trabajo, la complejidad del funcionamiento del mismo hace conveniente disponer de información actualizada sobre las pautas de su evolución, a fin de guiar las actuaciones en materia de empleo. En cuanto al análisis de las políticas de empleo, especialmente de las políticas activas de empleo, el estudio se plantea en un momento de singular interés. En efecto, las competencias en la materia han sido recientemente transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se encuentra inmersa en un proceso de evaluación de las políticas a fin de instaurar los instrumentos y procedimientos más eficaces en el territorio. Por tanto, resulta interesante ofrecer una visión panorámica de las políticas existentes, como instrumento facilitador del proceso de mejora de las políticas activas de empleo. Además, el estudio realizado puede tener relevancia para el conjunto de entidades que, en Andalucía, ejecutan programas de empleo pues, sin ser un directorio de políticas, sí ofrece una idea general de las estructuras y mecanismos existentes en Andalucía para impulsar el empleo.

La estructura del estudio es la siguiente. Tras esta introducción, el capítulo 2 presenta el estudio diagnóstico del mercado de trabajo en Andalucía. Para

ello, se emplea información correspondiente al período 1997 a 2003, a fin de señalar los rasgos más destacados de la evolución del mercado de trabajo desde el inicio de la Estrategia Europea del Empleo. El análisis tiene carácter comparado (Andalucía frente a España y, eventualmente, la UE-15), e incluye indicadores de ocupación, desempleo y espíritu empresarial. Esta última cuestión resulta relevante en un estudio del mercado de trabajo, dada la estrecha conexión existente entre el desarrollo empresarial y la capacidad de generación de más y mejor empleo.

En el capítulo 3 se aborda el análisis de las políticas activas de empleo y las políticas de fomento empresarial. El estudio muestra las líneas de actuación en las que se plasman las medidas articuladas, así como el papel de diferentes unidades administrativas como responsables de la gestión de las políticas y/o de su ejecución. Se evita realizar una descripción pormenorizada de los programas, con miras a ofrecer una visión global de las principales líneas de actuación.

Las experiencias innovadoras de empleo se recogen en el capítulo 4. Cada experiencia es analizada de forma independiente, realizándose un estudio que trata, fundamentalmente, cuatro aspectos: 1) Descripción de la experiencia (en qué consiste); 2) Identificación de sus elementos de innovación (a partir de la base que supone el estudio previo de las políticas activas de empleo y fomento empresarial); 3) Potencial de aplicación por parte de las entidades involucradas en las políticas analizadas; 4) Claves de éxito o aspectos a considerar a fin de aplicar las experiencias detectadas.

Las conclusiones del estudio se presentan en el capítulo 5. Puesto que la investigación se ha centrado en la detección de experiencias innovadoras, que han sido descritas de forma pormenorizada en el capítulo precedente, resulta conveniente efectuar unas reflexiones finales sobre las aportaciones de las mismas. Esto es, qué oportunidades ofrecen las experiencias innovadoras para completar o perfeccionar las medidas de políticas activas de empleo y fomento empresarial que, en la actualidad, se ejecutan en Andalucía.

2. EL MERCADO DE TRABAJO EN ANDALUCÍA

El mercado de trabajo de Andalucía ha experimentado, en términos generales, una evolución muy favorable entre 1997 y 2003, que ha permitido reducir las distancias iniciales que separaban a Andalucía de España y la Unión Europea, en particular en cuanto al empleo y el paro. A efectos de ilustrar los rasgos básicos de esta evolución, en este capítulo se recogen una serie de indicadores básicos del mercado de trabajo en Andalucía, España y la Unión Europea (UE-15), entre 1997 y 2003. Con ello, se realiza un análisis que permitirá poner de manifiesto cuáles son los principales retos a los que se enfrentan las políticas activas de empleo en Andalucía, con miras a lograr el objetivo de promover más empleos de calidad.

Desde la perspectiva metodológica, cabe señalar que el análisis del mercado de trabajo andaluz se abordará desde una perspectiva comparada. Los datos del mercado de trabajo se recogen tanto para Andalucía como para el conjunto de España y, eventualmente, para la Unión Europea. Esta visión comparativa resulta crucial para valorar la situación inicial del mercado de trabajo andaluz y su evolución. Interesa especialmente constatar si los avances han permitido o no estrechar la distancia que separa a Andalucía de España y la UE-15 en ámbitos tales como la actividad femenina, las tasas de empleo y paro.

Respecto a las fuentes estadísticas empleadas, se utiliza, sobre todo, la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Otras fuentes empleadas son Eurostat (datos de la UE-15) y el Directorio Central de Empresas del INE (datos sobre empresas en Andalucía y España). Los datos de la EPA se obtienen directamente del INE y reflejan medias anuales y, además, para analizar ciertos aspectos, se realiza una explotación de los microdatos de la EPA (en este caso, se muestran los registros del segundo trimestre de cada año, el que presenta mayor estabilidad).

Conviene mencionar que la EPA fue objeto, en 2001, de un cambio metodológico, que afecta a la definición de los/as desempleados/as². Ello repercute en los

datos sobre personas activas, desempleadas e inactivas, que dejan de ser plenamente comparables con los de los años anteriores (1997-2000). No obstante, si bien el cambio metodológico exige realizar comparaciones con cautela, no impide la evaluación de las tendencias en los indicadores del mercado de trabajo.

Por lo que se refiere a los indicadores analizados, se incluyen tres categorías: ocupación, desempleo, y espíritu de empresa. La ocupación y desempleo son elementos cruciales del mercado de trabajo. El análisis que se efectúa de estos elementos mostrará la evolución andaluza (en niveles y tasas) y el comportamiento en función de variables como el género, la edad, el nivel de estudios y el sector de actividad. Por otra parte, los indicadores de espíritu de empresa se incluyen como categoría independiente, dada la importancia que tiene el desarrollo empresarial como factor determinante del empleo actual y futuro. En este ámbito, el análisis pondrá de manifiesto cuán emprendedora es Andalucía en comparación con el conjunto nacional.

2.1. La ocupación

Como punto de partida del análisis del empleo en Andalucía, conviene referirse al comportamiento de la tasa de empleo de la región en el contexto que suponen los objetivos establecidos en las Cumbres de Lisboa y Estocolmo.

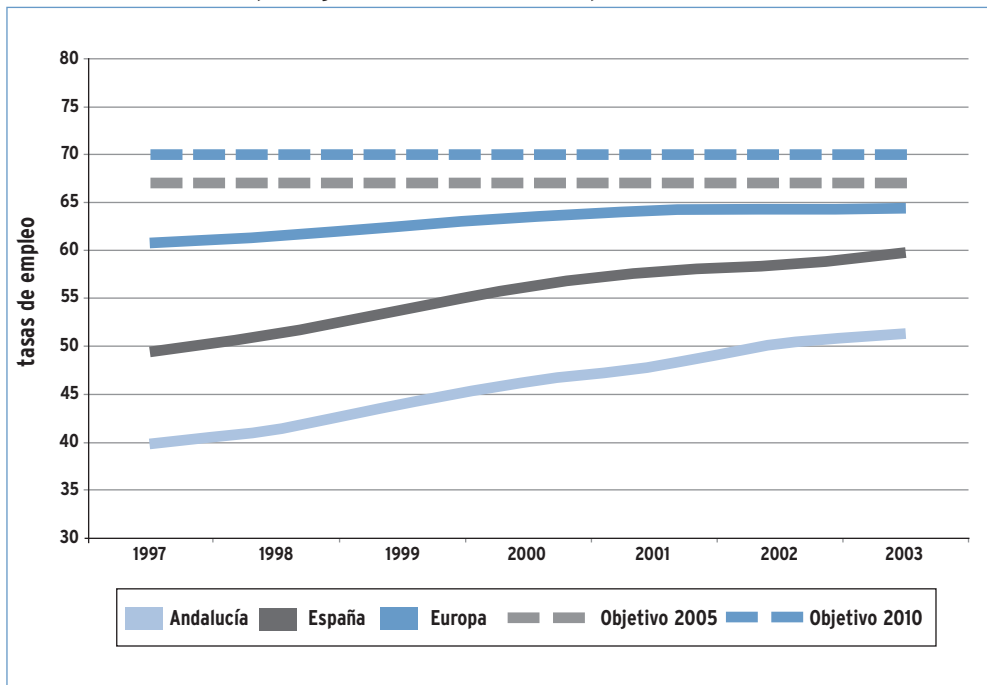
Un primer objetivo de la política europea de empleo es alcanzar una tasa de empleo general del 67% en 2005 (Consejo Europeo de Estocolmo) y del 70% en 2010 (Consejo Europeo de Lisboa). En Andalucía, desde 1997 se asiste a un intenso proceso de creación de empleo, en un marco de elevado crecimiento económico, más favorable en Andalucía que en España y la Unión Europea (UE-15). Con ello, se ha logrado un avance significativo de la tasa general de empleo en Andalucía, que pasa del 40% al 51% entre 1997 y 2003³.

² En 2001 se empieza aplicar el Reglamento (CE) N° 1987/2000 de la Comisión, que modifica la definición de desempleado/a. Con anterioridad, una persona era considerada como desempleada en la EPA por el mero hecho de estar inscrita en el INEM, aunque no estuviera realizando actividad alguna para buscar empleo. Con la nueva definición, la inscripción en el INEM no es suficiente para ser considerado/a como desempleado/a, además se exige que se esté buscando empleo. En suma, es una delimitación más restrictiva del desempleo, que produce una reducción del número de desempleados/as (y por tanto de activos/as) y un aumento correlativo del número de inactivos/as.

³ Para la comparación con Europa, se han calculado las tasas de actividad según la definición de Eurostat. Esto es, se divide la población activa por la población de 15 a 64 años, en vez de dividir por la población mayor de 15 años. Los datos de Andalucía corresponden al segundo trimestre de cada año, mientras que para España y la UE-15 son medias anuales.

A pesar de esta evolución positiva, todavía existe una brecha acusada entre la tasa de empleo de Andalucía y la de España y la Unión Europea. Para analizar este aspecto, se muestra en el Gráfico 1 la tasa de empleo en Andalucía, España y la UE-15, así como los objetivos de la UE de alcanzar una tasa de empleo general del 67% en 2005 y del 70% en 2010. El gráfico pone en evidencia que Andalucía ha reducido de forma muy marcada su diferencial con la tasa de paro de la UE-15, en mayor medida que con España. No obstante, Andalucía continúa muy alejada de la tasa de empleo de la UE y más aún de los objetivos marcados en los Consejos Europeos de Lisboa y Estocolmo (la tasa de empleo en 2003 es inferior en unos 20 puntos porcentuales al objetivo para 2010).

Gráfico 1.
Tasa de empleo general. Andalucía, España, UE-15. 1997-2003



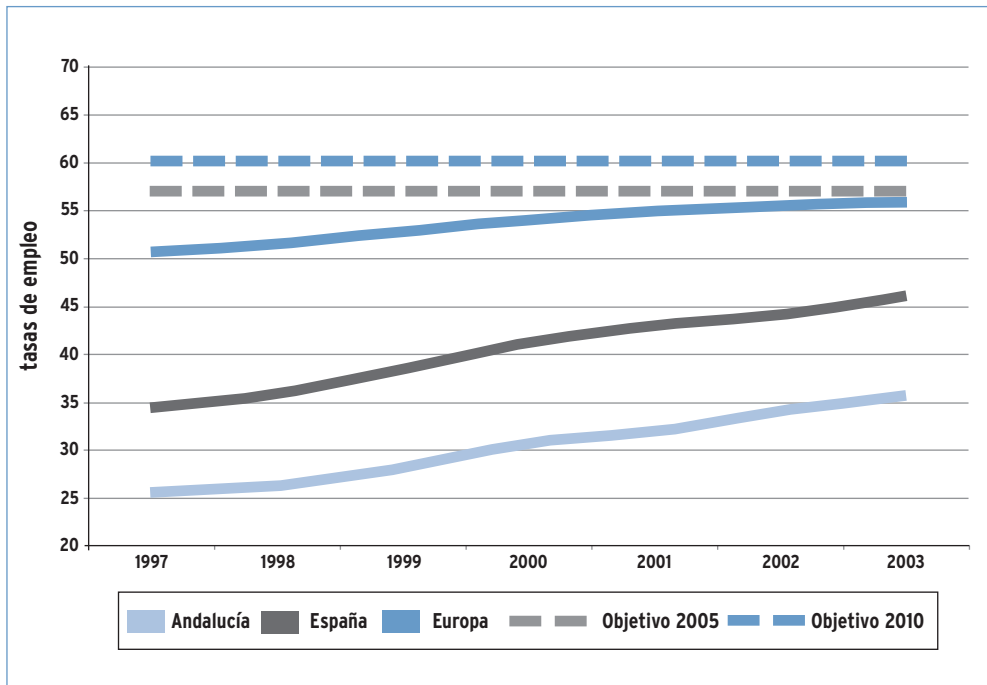
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA) y de Eurostat (Employment in Europe 2003)

Un segundo objetivo para el empleo, establecido en los Consejos Europeos de Lisboa y Estocolmo, se encuentra en alcanzar una tasa de empleo femenino del 57% en 2005 y del 60% en 2010. En Andalucía, la evolución de esta tasa entre 1997 y 2003 ha sido bastante positiva, se eleva desde el 25% en 1997

hasta el 35% en 2003 (Gráfico 2). Respecto a España, se ha mantenido prácticamente inalterada la brecha entre la tasa de empleo femenino, si bien se han acortado las distancias entre las tasas de Andalucía y la UE-15 (26 y 20 puntos porcentuales más alta en la UE-15 en 1997 y 2003, respectivamente).

En fin, el aumento de la tasa de empleo femenino de Andalucía en los últimos años debe valorarse de forma muy positiva. Pero todavía queda un camino importante por recorrer antes alcanzar los objetivos de empleo femenino, pues la tasa de empleo de las mujeres es unos 25 puntos porcentuales más baja de la establecida como objetivo en Lisboa. Ello ilustra, por una parte, la magnitud de la distancia inicial que separaba a Andalucía y, por otra, la necesaria gradualidad con la que se producen cambios en el mercado de trabajo como la incorporación de la mujer, con fuertes implicaciones sociales y culturales.

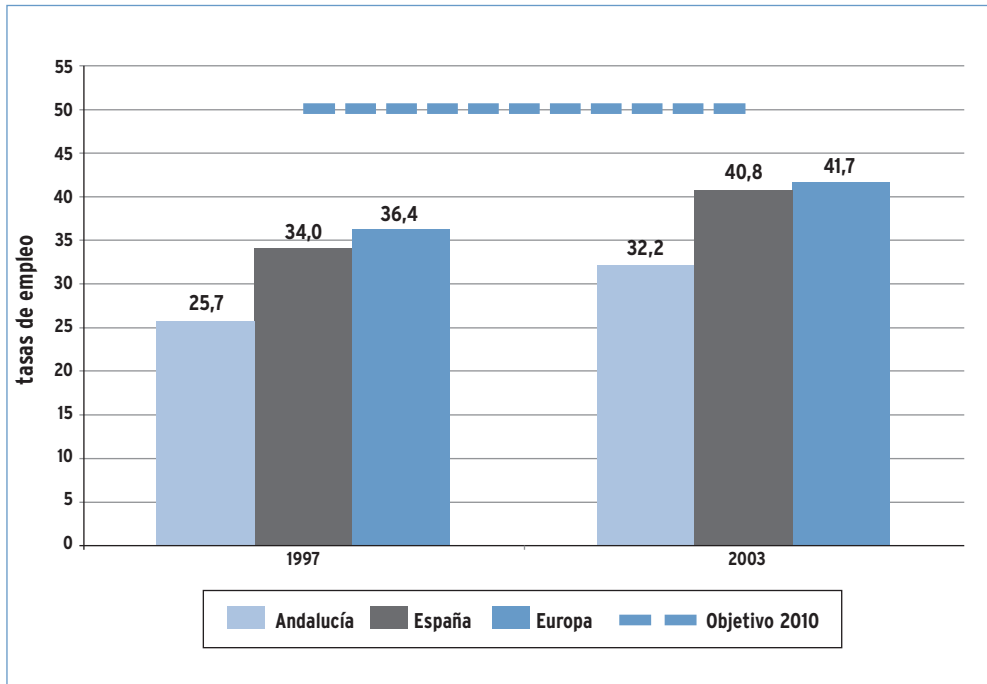
Gráfico 2.
Tasa de empleo femenino. Andalucía, España, UE-15. 1997-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA) y de Eurostat (Employment in Europe 2003)

Por último, cabe referirse al objetivo de alcanzar una tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años del 50%. En este sentido, habría que señalar que Andalucía ha logrado, entre 1997 y 2003, acortar distancias con España y la UE-15. Su tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años se ha elevado desde el 25,7% de 1997 hasta el 32,4% registrado en 2003 (Gráfico 3). Esto supone una elevación de la tasa de 6,7 puntos porcentuales, superior a la que experimenta España (5,8 puntos porcentuales) y la UE-15 (5,3). A pesar de este comportamiento favorable, no queda duda de que será necesario continuar avanzando de forma decisiva en Andalucía a fin de cumplir con el objetivo de alcanzar una tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años del 50%. Para ello, la tasa de empleo en este tramo de edad tendrá que elevarse en 17,6 puntos porcentuales. Y téngase presente que, entre 1997 y 2003, a pesar del fuerte avance del empleo, el aumento de la tasa de empleo en este tramo de edad fue sólo de unos seis puntos porcentuales.

Gráfico 3.
Tasa de empleo entre 55 y 64 años. Andalucía, España, UE-15. 1997 y 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA) y de Eurostat (Employment in Europe 2003)

2.1.1. Género, edad y nivel de formación

El análisis precedente permite plantear los siguientes retos para el empleo en Andalucía: (1) es necesario incrementar la tasa de empleo, tanto de hombres como de mujeres; (2) hay más margen para incrementar la tasa de empleo de las mujeres que la de los hombres; (3) queda un margen importante para elevar la tasa de empleo de las personas mayores de 55 años. A la vista de estos retos, se profundiza a continuación en el estudio de las tasas de empleo en función del género, edad y nivel de formación de la población, ya que estas variables se erigen como factores de gran importancia a fin de explicar las disparidades en las tasas de empleo.

Por lo que se refiere a las tasas de empleo según géneros, la comparación de éstas en Andalucía y España revela aspectos de notable interés (Tabla 1). Andalucía partía, en 1997, de menores tasas de empleo de hombres y mujeres que España. Pero la brecha, en términos porcentuales, era algo mayor en la tasa de los varones (6,9 puntos porcentuales más alta en España) que en la correspondiente a las mujeres (6,4 puntos porcentuales). En 2003, las tasas de empleo de mujeres y hombres en Andalucía continúan siendo más bajas que las correspondientes a España. Sin embargo, en el caso de los varones, se aprecia una convergencia con la tasa de ocupación de los varones en España (entre 1997 y 2003 se reduce en 2,8 puntos porcentuales la diferencia entre las tasas de empleo de los hombres en España y en Andalucía). Por el contrario, la brecha entre la tasa de empleo de las mujeres en Andalucía y en España se ha incrementado en estos años: en 1997 la tasa de empleo femenina era 6,4 puntos porcentuales más elevada en España que en Andalucía, mientras que en 2003 era 7,3 puntos porcentuales más alta.

Tabla 1. Tasas de empleo por género. Andalucía y España

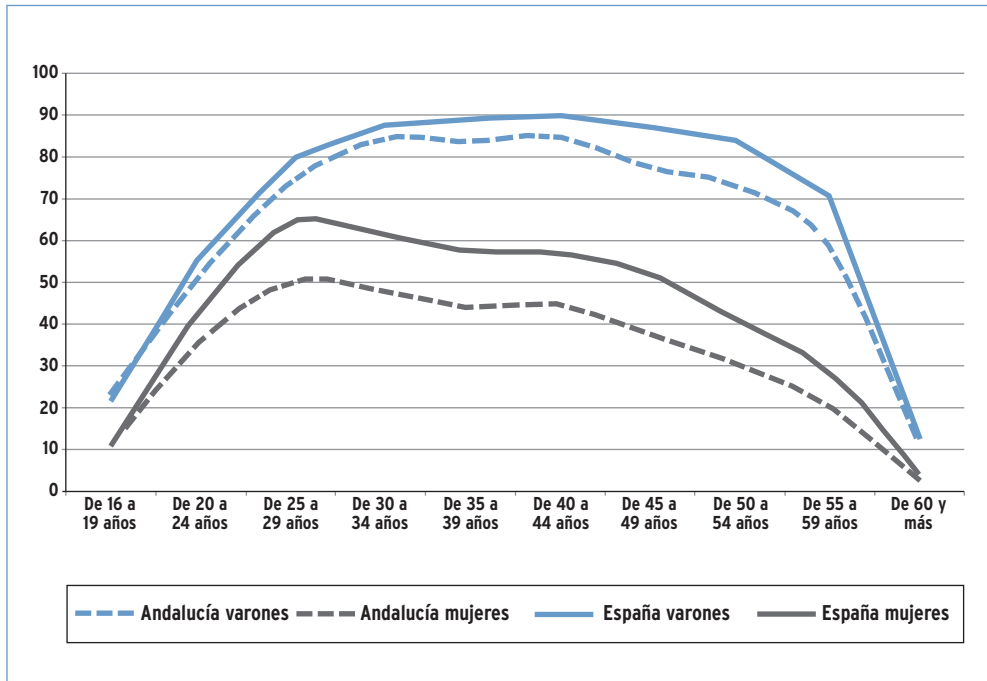
Andalucía	1997	2003	Diferencia: 2003-1997
Hombres	47,8	57,8	10,0
Mujeres	21,5	29,1	7,6
España	1997	2003	Diferencia: 2003-1997
Hombres	54,7	61,9	7,2
Mujeres	27,9	36,4	8,5
Diferencia: España-Andalucía	1997	2003	Diferencia: 2003-1997
Hombres	6,9	4,1	-2,8
Mujeres	6,4	7,3	0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

En resumen, en España, la tasa de empleo de las mujeres se ha elevado en mayor medida que la de los hombres, lo que favorece una corrección de los desequilibrios de género en el empleo. En Andalucía, por el contrario, no se ha producido este fenómeno. La tasa de empleo de las mujeres se ha elevado de forma notable (+7,6 puntos porcentuales entre 1997 y 2003), pero menos intensa que la tasa de actividad de los varones (+10 puntos porcentuales).

En Andalucía, como en España, la edad y el nivel de formación son dos aspectos fundamentales a la hora de explicar el comportamiento de las tasas de empleo de las mujeres. Así, el análisis de las tasas de empleo de hombres y mujeres según su edad ilustra que las mujeres reducen su participación en el empleo de forma sensible a partir de los 30 años, cuando las mujeres se centran en la atención a las responsabilidades familiares (Gráfico 4).

Gráfico 4.
 . Tasas de empleo en Andalucía y España, por género y edad. 2003

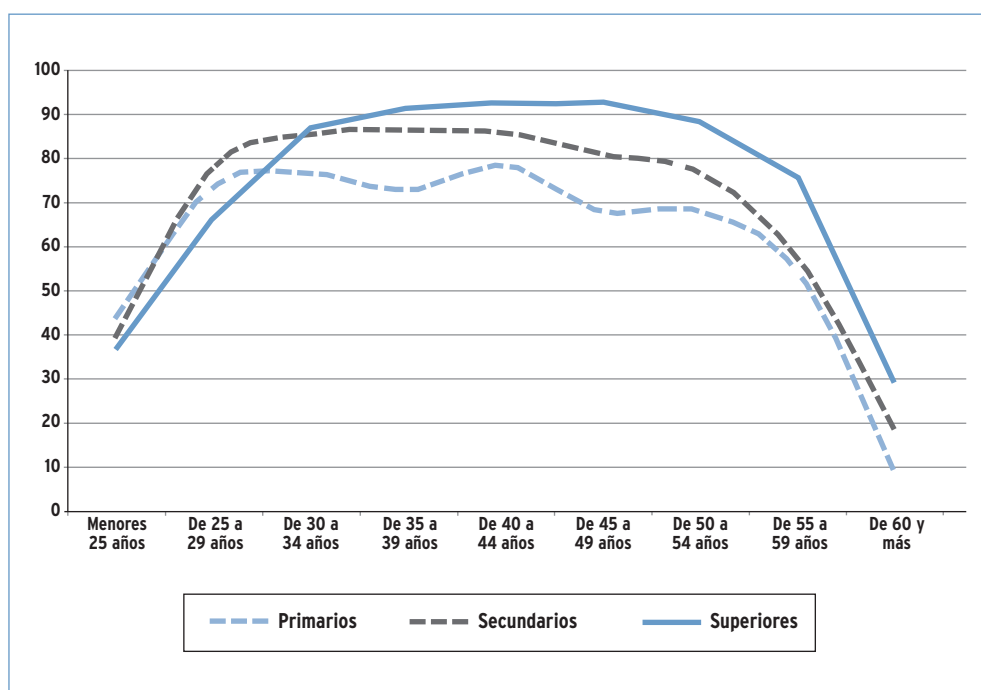


Fuente: Elaboración propia con datos del INE (EPA)

El Gráfico 5 y el Gráfico 6 muestran las tasas de empleo masculinas y femeninas en Andalucía, atendiendo esta vez al nivel de formación y a la edad. De

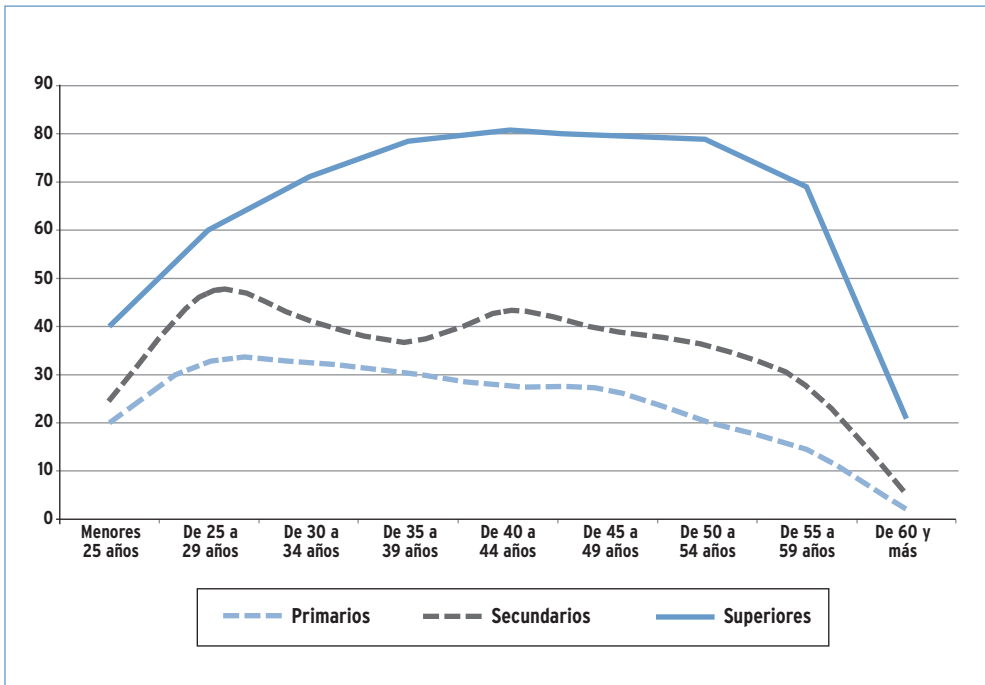
la información recogida se extraen algunos aspectos destacables: (1) la participación en el empleo crece con el nivel de formación, excepto para los varones más jóvenes; (2) en el caso de los hombres, el incremento de su participación en el empleo con el nivel de formación puede calificarse de “discreto”, aunque es muy importante; (3) sin embargo, la participación de las mujeres en el empleo crece drásticamente entre las que cuentan con estudios superiores, produciéndose una brecha muy importante con las mujeres que cuentan con estudios secundarios o primarios; (4) la forma de la curva de la tasa de empleo de las mujeres con estudios superiores en el segundo gráfico se asemeja mucho a la de los hombres en el primer gráfico, sugiriendo que estas mujeres bien formadas no abandonan el mercado de trabajo al tener hijos.

Gráfico 5.
Tasa de empleo masculina en Andalucía, por edad y nivel de estudios. 2003



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (EPA)

Gráfico 6.
Tasa de empleo femenino en Andalucía, por edad y nivel de estudios. 2003



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (EPA)

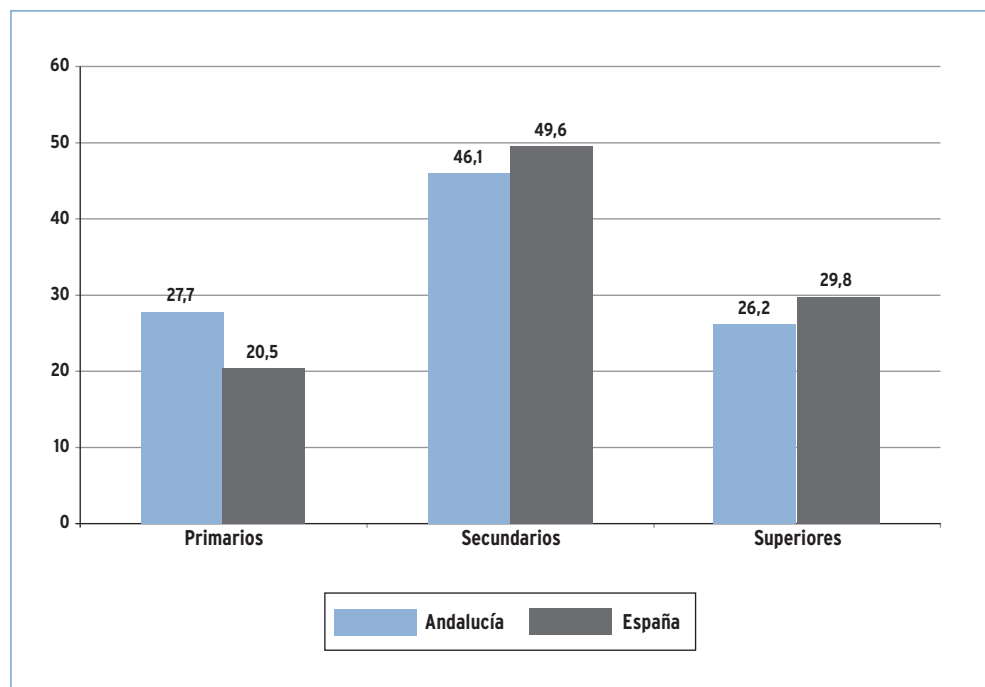
En resumen, los datos anteriores apuntan a que la diferencia entre la tasa de empleo de Andalucía y España se explica por el menor empleo tanto de varones como de mujeres, pero la diferencia en la tasa de empleo es muy superior en el caso de las mujeres. De ahí la importancia de promover el empleo femenino en Andalucía. Y para ello, debe tenerse presente que las responsabilidades familiares están retirando a muchas mujeres andaluzas (y españolas) del mercado de trabajo, pero especialmente a aquellas que tienen menor nivel de formación.

Un último aspecto sobre el que conviene detenerse es en el nivel de formación de la población ocupada en Andalucía ya que, como se ha comprobado anteriormente, éste es un factor clave para alcanzar y mantener tasas de empleo elevadas, muy especialmente en el caso de las mujeres. Con respecto a esta cuestión, habría que subrayar que la formación es todavía inferior a la del conjunto de España (Gráfico 7). En España, el porcentaje de la población empleada con estudios primarios en 2003 es el 20,5%, muy inferior al corres-

pondiente a Andalucía (27,7%). De esta manera, la población con estudios secundarios y superiores tiene, en España, una participación en la población ocupada superior a la de Andalucía en unos 3,5 y 3,6 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfico 7.

Distribución de la población ocupada por nivel de estudios. Andalucía y España. 2003



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (EPA)

Ahora bien, debe enfatizarse que estas disparidades en el nivel de formación se están corrigiendo, pues el crecimiento de la población ocupada andaluza se ha concentrado en las personas con estudios secundarios y sobre todo superiores (entre 1997 y 2003 han aumentado un 31,5% y un 123%, respectivamente), mientras que la población con estudios primarios apenas varía (-0,1%). Esto ha conducido a un cierto cambio de la cualificación de la población ocupada en Andalucía, que tiende a alcanzar un mejor nivel. En efecto, entre 1997 y 2003, ha crecido la participación de la población ocupada con estudios

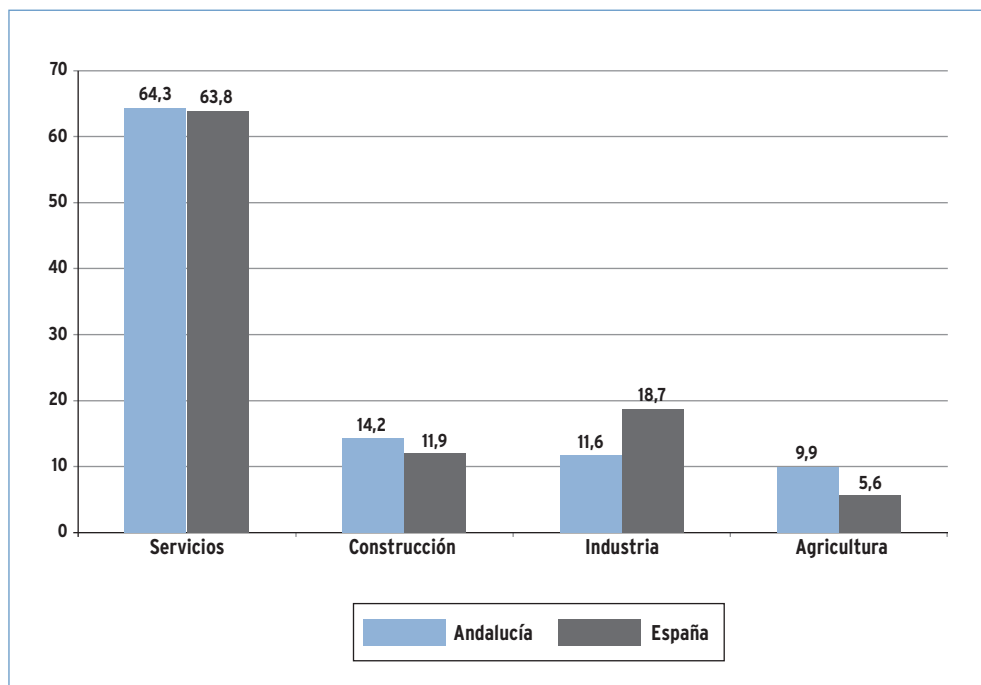
superiores en cerca de 10 puntos porcentuales (supone un 26,2% del total en 2003). A su vez, ha caído la participación de las personas ocupadas con estudios primarios desde el 37,2% de 1997 hasta el 27,7% en 2003.

Por otra parte, debe subrayarse que las distancias entre España y Andalucía, en términos de formación, se mitigan en las generaciones más jóvenes. En efecto, en la población con edades entre 20 y 35 años, el porcentaje de personas con estudios primarios en Andalucía es entre 5,8 y 8,3 puntos más elevado que en España, mientras que en la población de 35 a 54 años, esta diferencia oscila entre los 9,5 y los 11,3 puntos. Además, en los últimos años se ha elevado de forma apreciable el nivel de formación de las mujeres ocupadas en Andalucía: se reduce de forma significativa el número de mujeres ocupadas con estudios primarios o inferiores (cae un 4% frente a un crecimiento del 1,4% en los varones), y crecen las ocupadas con formación media y superior (un 42% y un 126,3%, respectivamente, en el caso de las mujeres, frente a un aumento del 26,8% y del 120,2%, respectivamente, en el caso de los hombres). Esta mejora del nivel de formación en Andalucía, en las generaciones más jóvenes y especialmente en las mujeres, debería favorecer un aumento de las tasas de empleo en general y de las mujeres en particular.

2.1.2. Población ocupada por sectores de actividad

La distribución de la población ocupada por sectores de actividad, que se muestra en el Gráfico 8, revela aspectos interesantes del mercado de trabajo y la economía andaluza. Cabe destacar, por una parte, la escasa participación del empleo industrial en la ocupación total de Andalucía: representa un 11,6% del empleo, frente al 18,7% correspondiente a España. Por el contrario, el empleo en construcción tiene un peso superior en Andalucía que en España (14,2% del empleo andaluz y 11,9% del español).

Gráfico 8.
Distribución de ocupados/as por sectores de actividad. 2003



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (EPA)

Por otra parte, en la agricultura se concentra el 9,9% de la población ocupada de Andalucía, porcentaje muy alto en comparación con España (5,6%). El empleo agrícola se ha comportado de forma dispar en Andalucía y España entre 1997 y 2003: frente a la caída registrada en España (-12%), en Andalucía se produce un aumento del 4,3% en el conjunto del período analizado. Hay algunos rasgos de los nuevos ocupados de la agricultura que conviene subrayar. Así, en primer lugar, el empleo agrícola creado en Andalucía entre 1997 y 2003 es empleo femenino. En efecto, los 10.400 nuevos ocupados agrícolas de Andalucía son mujeres, ya que los ocupados varones han disminuido en 4.000 y las mujeres han aumentado en 14.500. Esta creación neta de empleo de mujeres en el sector agrícola, aunque pequeña en términos absolutos, es contraria a la tendencia observada en España y los países de nuestro entorno.

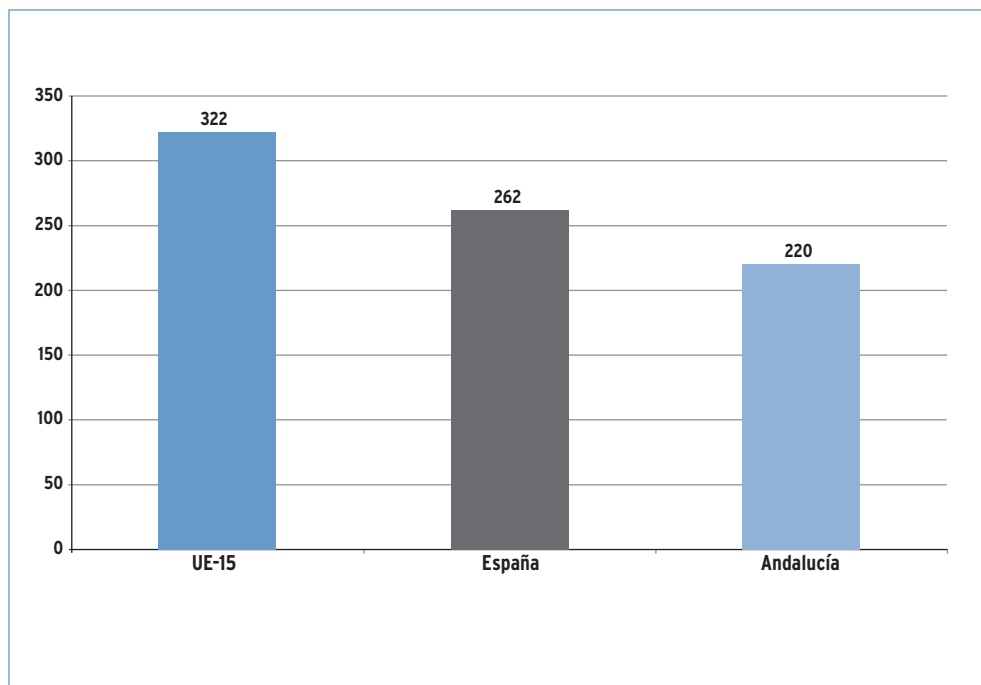
Un segundo aspecto relevante de los nuevos ocupados es su distribución por sector, en función de su edad. En este ámbito hay que señalar que, entre 1997 y 2003, el sector agrícola destruye empleo entre los/as más jóvenes

(8.130 empleos menos en el sector agrícola entre los menores de 25 años), y la mayor parte del empleo que genera es para las personas con edades intermedias (entre 25 y 54 años). Este patrón resulta coherente con la tendencia a la pérdida de relevancia del empleo agrario en los países de nuestro entorno, que llevaría a que los/as jóvenes se dedicaran, cada vez menos, a labores agrícolas. Así está sucediendo en Andalucía, y ello debe valorarse positivamente, dadas las perspectivas inciertas de mantenimiento del empleo agrícola a medio y largo plazo, que abogan por una orientación preferente de los/as jóvenes hacia otro tipo de actividades.

No obstante, la población ocupada en la agricultura de Andalucía es todavía más joven que en España (en 2003, los/as ocupados/as agrícolas de 55 y más años suponían el 13,6% del total, frente al 21,4% de España). Esto indica que la adaptación del mercado de trabajo agrícola a las nuevas tendencias internacionales y de productividad, que conducen a una pérdida paulatina de peso del empleo agrícola será, en principio, más lenta en Andalucía que en España. Téngase presente que la población de 55 y más años, que a medio plazo sale del mercado de trabajo, es relativamente menos importante en Andalucía que en España (supone un 13,6% de la población agraria, casi ocho puntos porcentuales menos que en España).

Por último, se debe subrayar que el sector servicios es clave en el empleo andaluz: representa en torno al 64% del empleo regional, porcentaje algo superior al correspondiente a España. Esta preponderancia actual del sector no debe llevar a concluir que las posibilidades de creación de empleo en los servicios se encuentran, de alguna manera, agotadas, por haberse logrado ya un amplio desarrollo del sector. Téngase presente que el sector servicios es intensivo en mano de obra, sigue mostrando notable vitalidad en países de nuestro entorno y, además, en Andalucía, el sector parece tener una dimensión reducida en comparación con España y la UE-15. Para ilustrar este aspecto se muestra, en el Gráfico 9, un indicador del desarrollo de los servicios, a saber, el número de ocupados/as en servicios por cada 1.000 habitantes. Se constata que Andalucía tiene un desarrollo del sector muy inferior a España y, sobre todo, a la UE-15. Andalucía tiene 220 ocupados/as en servicios por cada 1000 habitantes, aproximadamente 40 menos que España y 100 menos que la UE-15. Por ello, cabe afirmar que Andalucía tiene un fuerte potencial para crear empleo en torno a actividades de servicios, superior incluso a España.

Gráfico 9.
Ocupados/as en actividades de servicios por 1.000 habitantes. 2002



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y Eurostat

2.1.3. Condiciones laborales

Una última cuestión que conviene analizar es la evolución de la temporalidad y del empleo a tiempo parcial en Andalucía, aspectos de notable relevancia con miras a promover la flexibilidad laboral y la adaptación de empresas y trabajadores/as.

En Andalucía, el crecimiento del empleo entre 1997 y 2003 ha presentado un cierto sesgo hacia los contratos temporales. En estos años, Andalucía ha generado más empleo que España, pero también en mayor medida este empleo es de carácter temporal. En particular, el 45,7% del empleo generado en Andalucía entre 1997 y 2003 es temporal, frente al 21,9% registrado en España. Esta mayor temporalidad del empleo creado en Andalucía no es fruto de una creación de empleo más intensa en sectores como la construcción (donde la temporalidad es mucho mayor), ya que se da en todos los sectores de la economía.

En fin, el sesgo hacia la temporalidad de los nuevos empleos creados en Andalucía entre 1997 y 2003 conduce a que se agudice la temporalidad del empleo andaluz en general (Tabla 2). Para ilustrar este punto, baste señalar que, en 2003, el 55,4% de los/as trabajadores/as tenían contrato indefinido en Andalucía, porcentaje inferior en 0,5 puntos porcentuales al correspondiente a 1997. En España, por el contrario, se ha reducido la temporalidad entre 1997 y 2003: los/as trabajadores/as con contrato indefinido suponen el 69,4% del total (3 puntos porcentuales más que en 1997). Por tanto, ha aumentado la brecha existente entre Andalucía y España en cuanto a temporalidad de los/as trabajadores/as.

Tabla 2.
Porcentaje de ocupados/as según tipo de contrato en 2003 y evolución del peso del contrato indefinido entre 1997 y 2003. Andalucía y España

	Andalucía			España		
	Año 2003	2003-1997 (puntos porcentuales)		Año 2003	2003-1997 (puntos porcentuales)	
	% Indefinido	% Temporal	Indefinido	% Indefinido	% Temporal	Indefinido
TOTAL	55,4	44,6	-0,5	69,4	30,6	3,1
Varones	57,3	42,7	-0,2	71,4	28,6	3,7
Mujeres	52,1	47,9	-0,7	66,5	33,5	2,4
De 16 a 19 años	11,1	88,9	-2,1	19,7	80,3	8,0
De 20 a 24 años	25,5	74,5	4,5	39,6	60,4	12,3
De 25 a 54 años	59,2	40,8	-1,2	72,4	27,6	1,3
De 55 y más años	75,5	24,5	-4,9	87,2	12,8	0,1
Agricultura	24,3	75,7	3,9	42,3	57,7	2,5
Industria	62,3	37,7	-0,3	77,3	22,7	7,4
Construcción	24,8	75,2	1,0	43,4	56,6	5,8
Servicios	65,0	35,0	-0,3	73,0	27,0	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA, segundos trimestres)

Resta señalar que el índice de temporalidad de Andalucía es muy marcado en la agricultura y la construcción (75,7% frente al 57% del conjunto de España).

Ciertamente, estos sectores se caracterizan por tener una temporalidad alta. Pero, aun así, la brecha entre Andalucía y España es notable: el peso de los/as trabajadores/as con contrato temporal (respecto al total de trabajadores/as) es unos 18 puntos porcentuales más elevado en Andalucía que en España (en la agricultura y la construcción). Por tanto, la mayor temporalidad del empleo agrario y de la construcción en Andalucía, sumada al protagonismo más acusado de estos sectores en la economía andaluza, son factores a tener en consideración a la hora de explicar el mayor grado de temporalidad del empleo en Andalucía.

Todo lo anterior pone de manifiesto el reto que supone, a fin de promover el empleo de calidad en Andalucía, las medidas adoptadas para promover la estabilidad en el empleo. Pues, si bien los contratos temporales pueden ser vistos como un instrumento de flexibilización del trabajo, favorables tanto para el/la trabajador/a (en la medida que faciliten el acceso al empleo) como para el/la empresario/a, el grado de temporalidad parece ser excesivo.

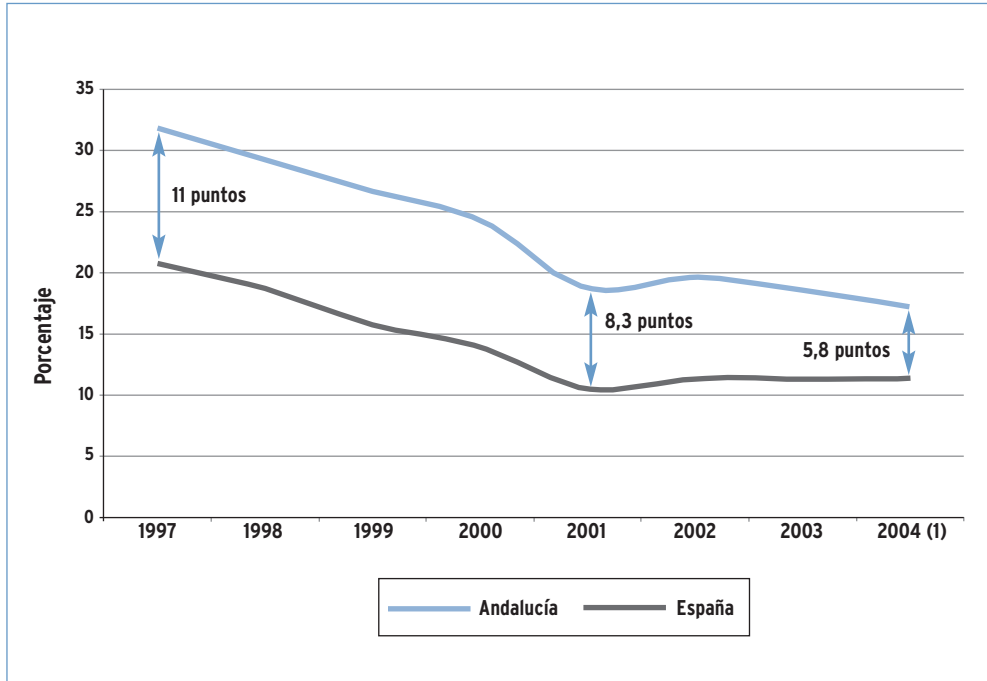
En fin, por lo que se refiere al tipo de jornada que realizan los/as ocupados/as, se han producido pocas modificaciones entre 1997 y 2003. En Andalucía, los/as trabajadores/as con jornada completa han pasado de suponer el 91,2% del total de trabajadores/as en 1997 a representar el 90,7% en 2003. En España, los/as trabajadores/as con jornada completa suponen el 91,8% del total en 2003, porcentaje apenas un punto porcentual más elevado que el correspondiente a Andalucía. La jornada parcial es mayor entre las mujeres (20,8% de las mujeres ocupadas andaluzas tienen jornada parcial, frente al 3,1% de los varones) y entre los/as jóvenes. Por sector de actividad, en los servicios se registran los mayores porcentajes de ocupados/as con jornada parcial (el 12,1% en Andalucía, y 11% en España).

2.2. El desempleo

Entre los años 1997 y 2003 se ha producido una fuerte reducción del número de desempleados/as, en Andalucía y en España. En Andalucía, ha caído en un 34,8%, lo que ha supuesto 315.000 desempleados/as menos. En España, el número de personas desempleadas ha descendido en un 38,7% (-1.345.000 desempleados/as). La reducción del número de desempleados/as ha tenido lugar, principalmente, entre 1997 y 2000, mientras que en el año 2002 se produjo un aumento del número de desempleados/as, coincidiendo con el año de

menor crecimiento económico de la etapa analizada. No obstante, la tendencia actual (año 2003 y primer trimestre de 2004) nuevamente apunta a un descenso del número de desempleados/as en Andalucía, mientras que en España parece continuar un moderado crecimiento.

Gráfico 10.
Evolución de la tasa de paro en Andalucía y España. 1997 - 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

Esta reducción del número de personas desempleadas ha conllevado una considerable disminución de la tasa de paro (Gráfico 10). En Andalucía, cae desde el 31,8% de 1997 hasta el 18,6% en 2003. En España, se pasa de una tasa de paro del 20,8% en 1997 al 11,3% en 2003. Se aprecia que la reducción de la tasa de paro ha sido más importante en Andalucía que en España, lo que ha propiciado un ligero acercamiento en los últimos años⁴. En efecto, en 1997, la tasa de paro de Andalucía era 11 puntos porcentuales más elevada que la de España, mientras que en 2003 Andalucía tenía una tasa de paro superior a la

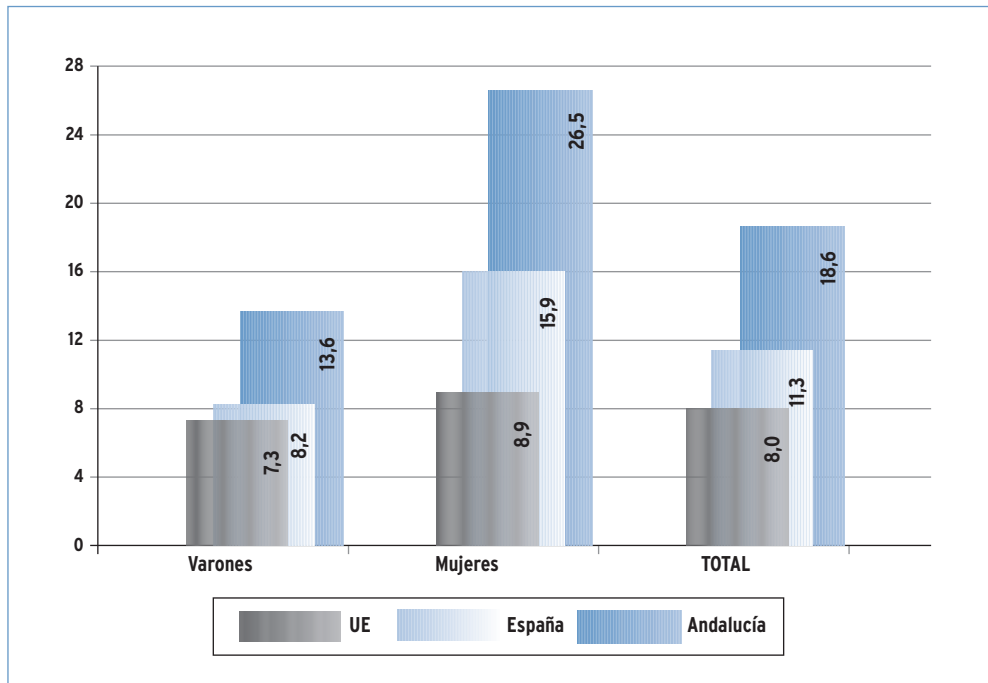
⁴ Entre 1997 y 2000 Andalucía reduce su tasa de paro en 7,5 puntos y España 6,8 puntos. Entre 2001 y 2003 la tasa de paro de Andalucía cae 0,2 puntos y la de España aumenta 0,8 puntos. En ambos subperiodos se produce un acercamiento. En lo sucesivo se va a considerar el periodo 1997-2003 por simplicidad, a pesar de que una parte del descenso del paro y de la tasa de paro que se produce entre el año 2000 y 2001 se debe al cambio metodológico de la EPA en 2001.

de España en 5,8 puntos. A pesar de esta favorable evolución, Andalucía tiene, en 2003, la tasa de paro más elevada de todas las Comunidades Autónomas. La distancia es notable con las regiones con menor tasa de paro, como Navarra, La Rioja y Aragón, que registran valores en torno al 6%.

2.2.1. Género, edad y nivel de formación

Tal y como sucedía al estudiar la ocupación, el género, la edad y el nivel de formación aparecen como factores de gran relevancia con miras a explicar el comportamiento de las tasas de desempleo. Con respecto al género, se constata que en la UE-15, pero sobre todo en España y Andalucía, las tasas de paro son superiores para las mujeres que para los varones (Gráfico 11). En la UE-15, los varones registraron en 2003 una tasa de paro del 7,3% y las mujeres del 8,9%. En España, la tasa de paro de los varones fue del 8,2%, frente al 15,9% de las mujeres. A su vez, en Andalucía, se registra una tasa de paro femenino del 26,5%, muy por encima de la correspondiente a los hombres (13,6%).

Gráfico 11.
Tasas de paro por género. Andalucía, España y la UE-15. 2003

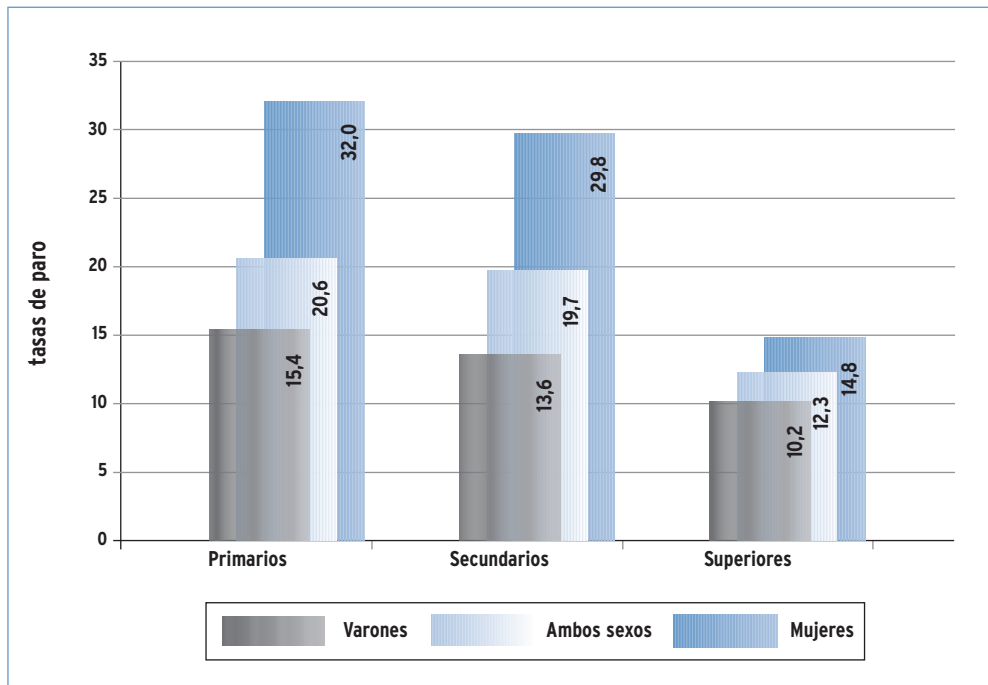


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

En suma, la tasa de paro femenino de Andalucía y España es, en comparación con la UE-15, muy elevada; prácticamente duplica a la correspondiente a los varones. Además, en Andalucía, el diferencial con la tasa de paro de España y la UE-15 es muy superior en el caso de las mujeres. La diferencia entre la tasa de paro de los varones de Andalucía y España es de 5,4 puntos porcentuales (6,3 con Europa), mientras que la tasa de paro femenino en Andalucía presenta una diferencia con España de 10,6 puntos porcentuales (17,6 con Europa). Esto pone de manifiesto la importancia estratégica de continuar con la lucha contra el paro femenino en Andalucía.

En este sentido, habría que subrayar que uno de los factores que aparece como condicionante de la tasa de paro femenino es el nivel de educación de las mujeres. En efecto, al analizar las tasas de paro por nivel de estudios y género se constata que, al pasar de estudios primarios y secundarios a superiores, caen las tasas de paro de hombres y mujeres (Gráfico 12). Pero se aprecia, como sucedía con la tasa de empleo, que la tasa de paro de las mujeres está

Gráfico 12.
Tasa de paro por nivel de estudios y género. Andalucía. 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

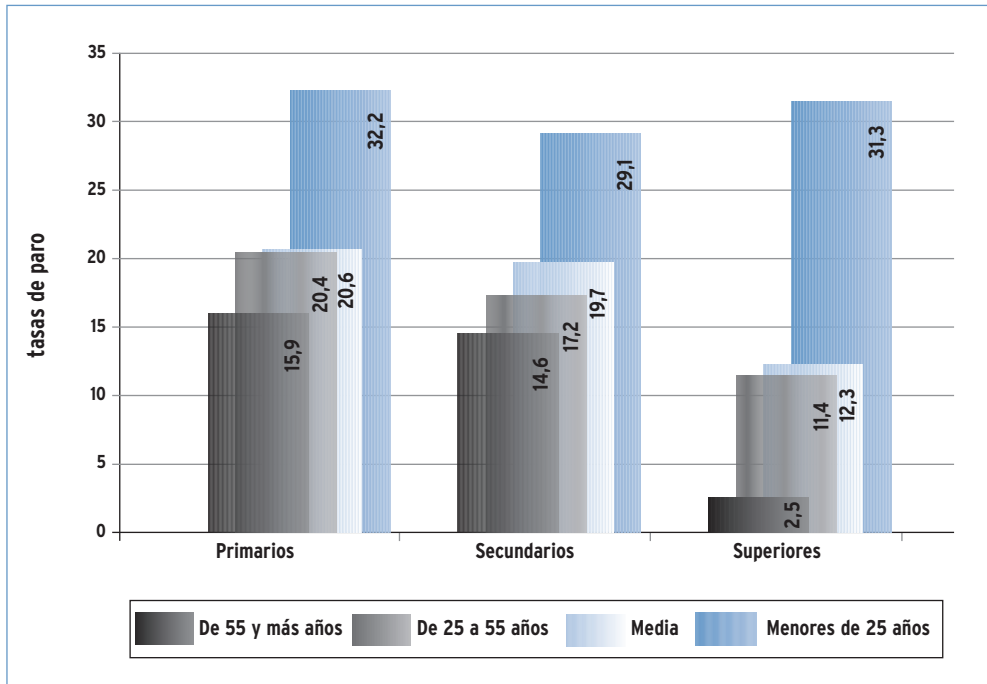
más fuertemente asociada con su nivel de estudios que en el caso de los hombres. Así, la tasa de paro de los varones con estudios secundarios cae unos dos puntos porcentuales respecto a la de los varones con estudios primarios (tres puntos cuando se pasa de estudios secundarios a superiores). La caída en el caso de las mujeres es mucho mayor: la tasa de paro de las mujeres con estudios primarios o secundarios es próxima al 30%, y se reduce hasta el 14,8% cuando las mujeres tienen estudios superiores⁵.

Un último aspecto que conviene considerar es el comportamiento de las tasas de paro en función de la edad. En Andalucía, como en España, las tasas de paro decrecen a medida que se consideran grupos de población de mayor edad. Ello puede reflejar el efecto positivo de la experiencia adquirida en el puesto de trabajo sobre la empleabilidad, de manera que las personas de más edad (con más probabilidad de haber estado ocupadas y haber adquirido así capital humano valorado en el mercado de trabajo) serían menos proclives a estar en desempleo.

También resulta destacable que, en Andalucía, se observa el perfil descendente de las tasas de paro de la población de 25 y más años conforme se eleva su nivel de formación (Gráfico 13). Ahora bien, este perfil no se aprecia en la población joven, de 25 años y menos, cuya tasa de paro no guarda una relación clara con el nivel de formación. En España se sigue un comportamiento similar, salvo en lo que se refiere a la tasa de paro de los/as jóvenes, que disminuye al elevarse el nivel de formación.

⁵ En España, la brecha, en 2003, entre la tasa de paro femenina y masculina es de 10,1 y 9,1 puntos porcentuales en el grupo de población con estudios primarios y secundarios, respectivamente. Las mujeres con estudios superiores presentan una tasa de paro superior a la de los hombres en 4,7 puntos porcentuales.

Gráfico 13.
Tasa de paro por nivel de estudios y edad. Andalucía. 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

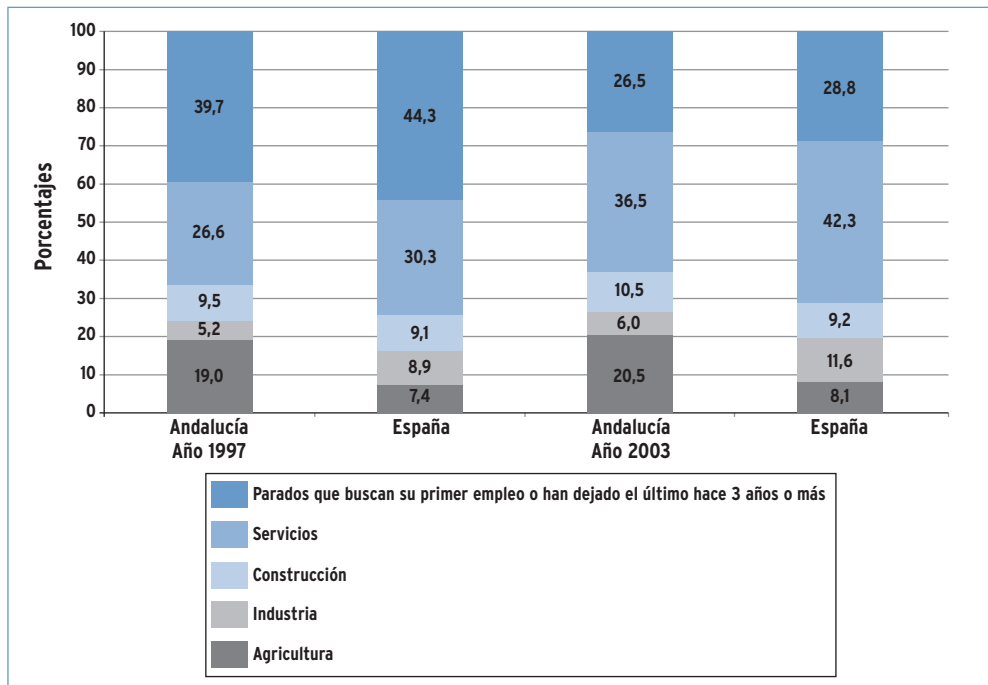
¿Cómo puede explicarse el comportamiento anómalo de la tasa de paro de los/as jóvenes de Andalucía en función de su nivel de formación? Resulta difícil, con la información existente, responder a esta cuestión de forma rigurosa. No obstante, se tratará de ofrecer una posible explicación, basada en el papel de la experiencia laboral previa y la educación como determinantes de la probabilidad de obtener empleo. Esto es, cabe esperar que la experiencia laboral de los/as desempleados/as jóvenes sea, en general, inferior a la de los/as de mayor edad. Y ello les penalizaría en el mercado de trabajo, dificultando la obtención de un empleo incluso a jóvenes con estudios superiores. Por tanto, la tasa de paro de los/as jóvenes no sería (claramente) dependiente del nivel de formación. Ahora bien, esta explicación dejaría abierta la interrogante de por qué en España las personas jóvenes sí reducen su tasa de paro al aumentar su formación. Siguiendo la argumentación anterior, podría sostenerse que el conjunto de España, con un desarrollo empresarial más acusado que Andalucía, los/as jóvenes tienen mejores perspectivas de obtener un empleo, a pesar de carecer de experiencia profesional. Por tanto, la falta de experiencia laboral

sería relativamente menos determinante que el nivel de formación de la tasa de paro de los/as jóvenes en España que en Andalucía.

2.2.2. Desempleo según sectores de actividad

Por lo que se refiere a la evolución de los/as desempleados/as por sector de actividad, entre 1997 y 2003 se han experimentado caídas del número de personas desempleadas en los cuatro sectores de actividad, así como del grupo de desempleados/as que buscan su primer empleo (o han dejado el último hace tres años o más). Sin embargo, cuando se descuentan los efectos del cambio metodológico de la EPA de 2001, se comprueba que, en términos netos, los/as desempleados/as del sector servicios han aumentado mínimamente (5.300 nuevos/as desempleados/as en Andalucía y 11.850 en España). En el resto de los sectores, se confirma la reducción de los/as desempleados/as, especialmente en la construcción (y sobre todo entre trabajadores/as que buscan empleo por primera vez).

Gráfico 14.
Distribución de desempleados/as por sector. Andalucía y España. 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

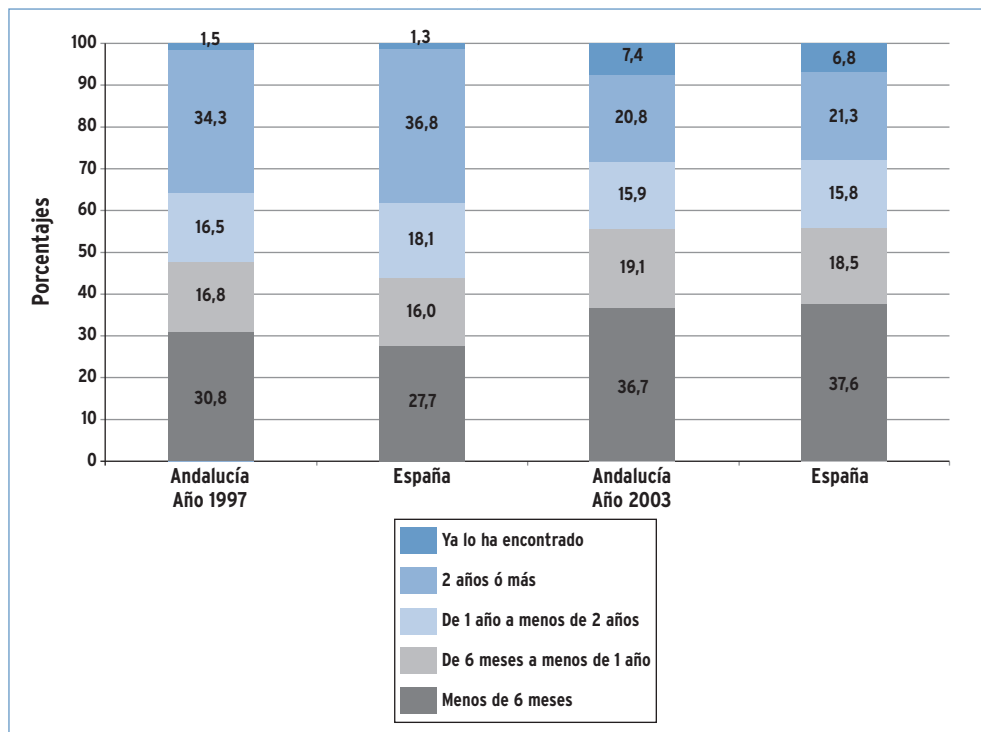
Como consecuencia de estos cambios, los/as desempleados/as provenientes del sector servicios han ganado peso en el total de los/as desempleados/as entre el año 1997 y 2003: pasan de representar el 26,6% de las personas desempleadas en Andalucía y el 30,3% en España, en 1997, a concentrar el 36,5% de los/as desempleados/as andaluces/zas y el 42,3% de los españoles/as en 2003. A su vez, se produce un descenso significativo del peso que tienen las personas desempleadas que buscan su primer empleo o que hace más de tres años que no han trabajado, pasando de representar en Andalucía el 39,7% de los/as desempleados/as en 1997 a suponer el 26,5% en 2003. En el resto de los sectores se producen pocas modificaciones.

Un aspecto sobre el que se debe llamar la atención es el elevado peso de los/as desempleados/as de la agricultura respecto al desempleo total de Andalucía. Este sector ocupa al 9% de los/as empleados/as andaluces/zas y, sin embargo, los/as desempleados/as del sector agrícola representan el 20,5% del total de 2003, porcentaje superior al correspondiente a España en unos 12 puntos porcentuales. Estos datos contrastan vivamente con los correspondientes a los servicios, que ocupan al 64% de los/as empleados/as de Andalucía, mientras que los/as desempleados/as del sector servicios representan el 36,5% del total. En suma, se pone de relieve la limitada capacidad de la agricultura de generar empleo en línea con las demandas de trabajadores/as del sector. A su vez, ello aboga por la intensificación de medidas que promuevan la activación de estos/as desempleados/as, mediante su reorientación hacia otros sectores con mayor capacidad de generar empleo de calidad.

2.2.3. Tiempo de búsqueda de empleo

El análisis de población desempleada en función del tiempo que lleva buscando un empleo deja como resultado más destacable la significativa disminución que se ha producido de los/as desempleados/as de larga duración (más de dos años buscando empleo) entre los años 1997 y 2003 (similar en España y en Andalucía). En 1997, el 34,3% del total de desempleados/as de Andalucía y el 36,8% de los/as de España llevaban dos o más años en desempleo. En 2003, su peso sobre el total de la población sin empleo ha bajado hasta el 20,9% en Andalucía (13,4 puntos porcentuales menos que en 1997) y hasta el 21,3% en España (15,5 puntos menos que en 1997). También disminuyen su peso en la población parada los/as desempleados/as que llevan entre uno y dos años buscando trabajo (Gráfico 15).

Gráfico 15.
Distribución de desempleados/as según el tiempo de búsqueda de empleo.
Andalucía y España. 1997 y 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

Esta evolución, en conjunto, ha permitido una reducción del paro estructural (de larga duración), tanto en Andalucía como en España, mientras que gana peso el paro más coyuntural (de menor duración). Ello ilustra la favorable evolución del mercado de trabajo andaluz (y español) en los últimos años: la activación de la economía, en un clima de equilibrio económico, ha conducido a una reducción apreciable del desempleo de larga duración, especialmente difícil de combatir. Por tanto, el reto se encuentra ahora en continuar promoviendo medidas para minorar el paro estructural todavía presente, así como en favorecer que las nuevas personas activas puedan acceder a puestos de trabajo, escapando de las situaciones de paro de larga duración.

2.3. Espíritu de empresa

En este apartado se analiza la evolución reciente de empresas y empresarios/as en Andalucía. No cabe duda de que estos aspectos tienen una importancia paradigmática para entender la situación y perspectivas del mercado de trabajo, puesto que la inclinación a crear empresas y a expandir las existentes, marcan, en gran medida, las posibilidades de crear empleo de una economía. Efectivamente, la demanda de trabajo es, ante todo, una demanda derivada, de forma que los procesos de creación de empleo estarán dictados por las necesidades de personal de las empresas para satisfacer sus perspectivas de facturación. Por tanto, el número de empresas existentes en una localidad y la inclinación general de la población a emprender resultarán críticos en el proceso de creación y mantenimiento del empleo.

En este contexto, tiene interés abordar la cuestión de cuán emprendedora es la población andaluza. Y, para ello, se analizará, por una parte, el desarrollo empresarial andaluz (número de empresas) y, por otra, la inclinación de la población ocupada a emprender.

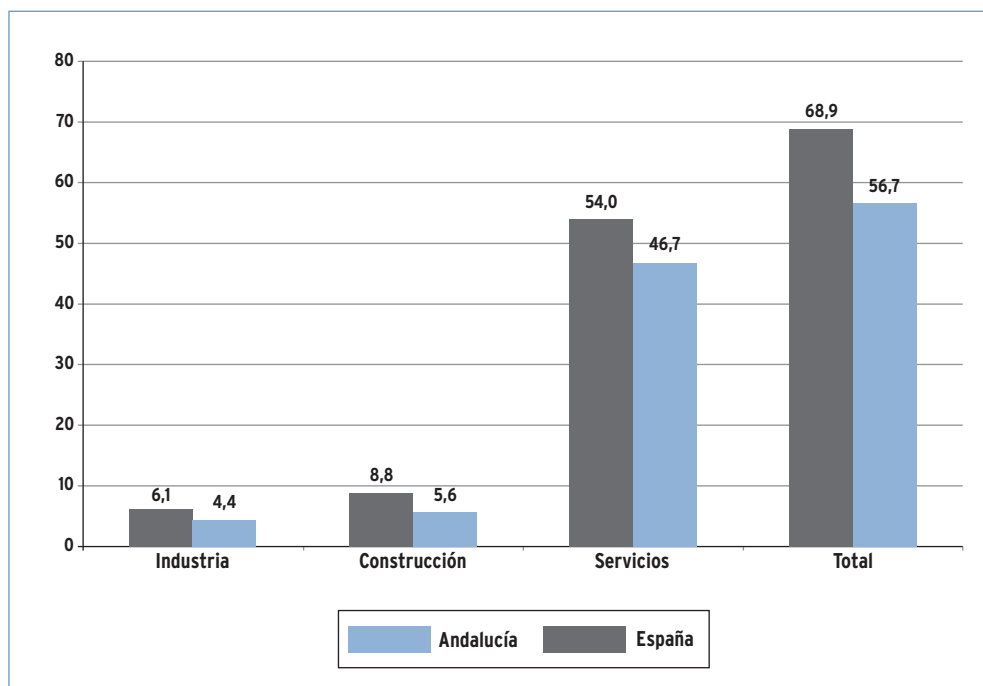
2.3.1. La malla empresarial de Andalucía

En 2003, el número de empresas en Andalucía era cercano a 417.000, tras haberse creado (en términos netos) 40.361 empresas entre 2000 y 2003, lo que ha supuesto un crecimiento medio anual del 3,6%, superior al que ha tenido lugar en España (2,8% de media anual). Este mayor crecimiento del número de empresas en Andalucía ha conducido a que la participación regional en el conjunto de las empresas españolas aumente desde el 14,5% en 2000 hasta el 14,8% en 2003.

La vitalidad en el aumento del número de empresas de Andalucía es indicativa de un ritmo de actividad emprendedora superior a la media nacional que, de hecho, podría explicar en parte el mayor crecimiento del PIB y del empleo que se registran en este período en Andalucía (respecto a España). Ahora bien, este mayor crecimiento no ha logrado corregir plenamente un rasgo estructural del tejido empresarial andaluz, a saber, su menor densidad empresarial. Para ilustrar este aspecto, se muestra en el Gráfico 16 el número de empresas por cada 1000 habitantes, que es un indicador común de densidad empresarial.

En conjunto, Andalucía tiene 56,7 empresas por cada 1.000 habitantes y España 68,9. Esto es, por cada 1000 habitantes, Andalucía tiene 12 empresas menos que España.

Gráfico 16.
Empresas por 1.000 habitantes. Andalucía y España. 2003



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

En cuanto a la densidad por sectores, en todos ellos se tiene una cifra de densidad empresarial inferior en Andalucía que en España. Las disparidades en la construcción podrían imputarse al mayor tamaño medio de estas empresas en Andalucía, esto es, no reflejar una carencia real de tejido empresarial. En industria y servicios, sin embargo, las empresas son de menor dimensión en Andalucía que en España. Por tanto, el hecho de que Andalucía cuente con 1,7 y 7,3 empresas industriales y de servicios menos por cada 1000 habitantes que España evidencia de forma elocuente una falta de tejido empresarial: hay menos empresas (per cápita) y las existentes tienen un tamaño medio inferior a la media nacional⁶.

⁶ Los datos sobre tamaño (no se muestran) se obtienen del INE (distribución de las empresas según el número de asalariados).

En resumen, la vitalidad en el ritmo de creación de empresas de Andalucía debe ser positivamente valorada, en la medida que contribuye a cerrar la brecha entre la densidad empresarial de esta región y la media española. Ahora bien, todavía en 2003 la densidad empresarial andaluza es baja, en el contexto nacional. Dada la fuerte asociación que se ha constado entre el desarrollo empresarial y el crecimiento del PIB⁷, cabe concluir que el mantenimiento de un ritmo de creación de empresas superior a la media nacional es un factor clave para converger a los niveles de PIB y de empleo de España (y la UE).

2.3.2. Emprendedores/as

El menor desarrollo del tejido empresarial en Andalucía podría ser imputado a diversos factores. Uno, evidente, es que la tasa de actividad es relativamente inferior en Andalucía que en España. Por tanto, el “stock” de población susceptible de iniciar actividades emprendedoras es algo inferior en Andalucía que en España. Otro aspecto susceptible de explicar la baja densidad empresarial es la diferencia entre la inclinación a emprender de la población andaluza y española (inferior en Andalucía). Para profundizar en esta cuestión, resulta interesante analizar la distribución de la población ocupada, según trabaje por cuenta propia o por cuenta ajena. Para ello, se empleará un “indicador de empresarialidad”, definido como el ratio “población ocupada empresarial/población ocupada total⁸”. Este es un indicador ajustado de la inclinación a emprender, que permite realizar comparaciones entre Andalucía y España⁹.

La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿tiene la población ocupada de Andalucía una menor inclinación a emprender? Los datos que se recogen apuntan en esta dirección (Gráfico 17). Obsérvese, en primer lugar, que en 2003 el 14,4% de los/as ocupados/as andaluces/zas eran empresarios/as, frente al 16,2% de España. En otras palabras, por cada 100 ocupados/as, España tiene

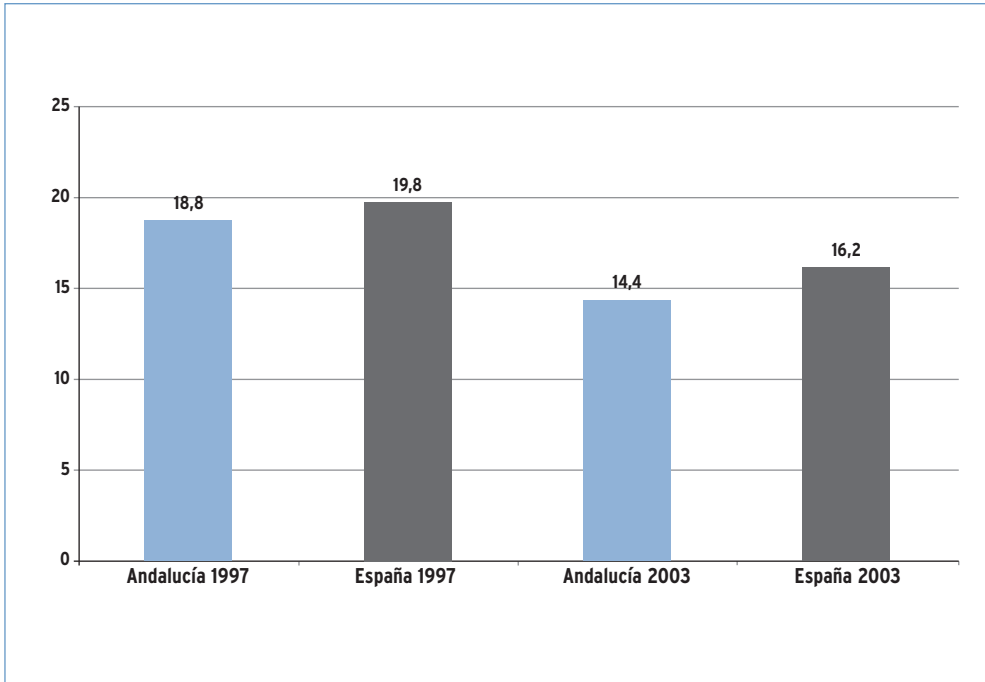
⁷ Véase, por ejemplo, los resultados obtenidos por Audretsch (2002) y el Global Entrepreneurship Monitor (varios años).

⁸ La población empresarial incluye autónomos y empleadores/as con trabajadores/as.

⁹ Interesa centrar la atención en los/as ocupados/as, para determinar las diferentes intensidades en la inclinación a emprender de las personas activas-ocupadas. Los/as desempleados/as e inactivos/as son relativamente más numerosos en Andalucía que en España. Si se calcula un ratio “empresarios/población activa” o “empresarios/población mayor de 15 años”, los valores más bajos de Andalucía reflejarían, en parte, el hecho de que sus desempleados/as e inactivos/as son (relativamente) más abundantes. El ratio “empresarios/ocupados” es una medida más pura de la inclinación al emprendizaje de la población ocupada. Esto es, una vez que los individuos son activos y ocupados: ¿qué tipo de ocupación prefieren? ¿Por cuenta ajena o por cuenta propia?

1,8 empresarios/as más que Andalucía, una distancia notable dado el efecto multiplicador sobre la renta y empleo que ejerce la actividad empresarial.

Gráfico 17.
Indicador de empresarialidad (Empresarios/población ocupada)



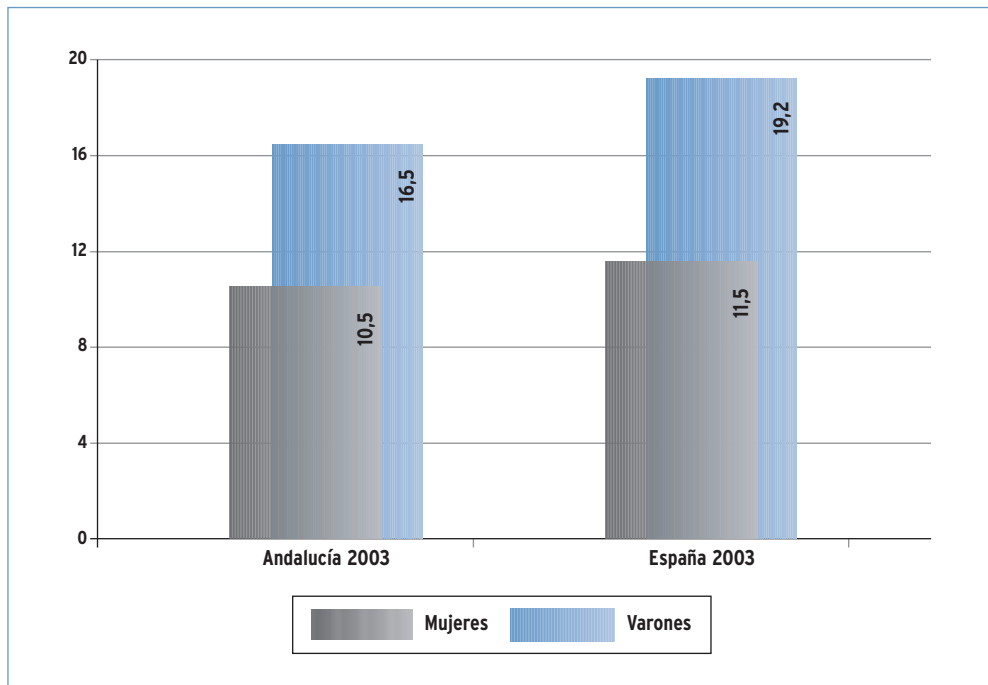
Fuente: Elaboración propia con datos del INE (EPA)

Hay otros aspectos relevantes que se infieren de la evolución del indicador de empresarialidad. En primer lugar, tanto en Andalucía como en España, el indicador era notablemente más elevado en 1997 que en 2003 (4,4 y 3,6 puntos porcentuales más alto en Andalucía y España, respectivamente). Ello no se debe a una reducción en términos absolutos del número de empresarios/as, sino a un crecimiento de mayor envergadura del número de ocupados/as por cuenta ajena que del número de empresarios/as a lo largo del período considerado. Y ello, a su vez, podríamos explicarlo, al menos en parte, atendiendo a las características del ciclo económico. A saber, entre 1997 y 2003, las economías estudiadas han experimentado altas tasas de crecimiento del PIB, y los datos indican que, al calor de este vigoroso crecimiento económico, el grueso de los/as nuevos/as ocupados/as se han convertido en trabajadores/as por cuenta ajena.

Este menor crecimiento relativo de la ocupación por cuenta propia, frente a los/as ocupados/as por cuenta ajena, ilustraría el fenómeno de “emprender por necesidad”: son muchas las empresas (especialmente los autónomos) que se constituyen como una solución última para lograr la inserción laboral. En estos casos, no resulta sorprendente que, al mejorar las condiciones económicas y activarse la demanda de trabajo de las empresas existentes, tenga una relevancia más marcada el crecimiento de la ocupación por cuenta ajena.

El análisis del indicador de empresariedad por géneros arroja una serie de conclusiones de gran interés (Gráfico 18. La primera es la menor inclinación a emprender de la mujer, tanto en Andalucía como en España. Baste mencionar que, de cada 100 mujeres andaluzas ocupadas, 10,5 son empresarias, seis menos que en el caso de los varones. En España, la diferencia es aún mayor (7,7).

Gráfico 18.
Indicador de empresariedad por género. Andalucía y España. 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (EPA)

La segunda conclusión que se extrae es que el déficit de empresarialidad de Andalucía, en comparación con España, es imputable, en lo esencial, a los varones. En 2003, España tenía una mujer empresaria más que Andalucía, por cada 100 ocupadas. Esta diferencia es pequeña en comparación con la que se registra para los varones pues, de cada 100 ocupados varones en España, 19,2 son empresarios, esto es, 2,7 más que en Andalucía.

Lo anterior no significa que la inclinación a emprender de la mujer andaluza pueda considerarse como "suficiente". Pues, como se ha señalado, el porcentaje de mujeres empresarias, respecto a la población ocupada, es bajo en comparación con el que registran los hombres. La conclusión que se extrae es que:

- Tanto en Andalucía como en España, sería deseable un aumento de las mujeres empresarias.
- En Andalucía, además, para corregir el déficit de empresarialidad con España, se requiere una activación de la actividad emprendedora de los hombres. Si se corrigiera, únicamente, el déficit de actividad emprendedora de las mujeres andaluzas respecto a España, persistiría aún una brecha apreciable entre la actividad emprendedora de Andalucía y España: la imputable a los varones.

2.4. Reflexiones finales

A modo de síntesis, conviene recordar los principales puntos fuertes y débiles de la evolución reciente del mercado de trabajo en Andalucía. Como **aspectos favorables** destacan:

- Un crecimiento de la tasa de empleo andaluza que reduce la brecha existente con España (6,6 puntos porcentuales más alta en España que en Andalucía en 1997, frente a la brecha de 5,7 puntos porcentuales que se registra en 2003).
- Una reducción de la brecha existente entre la tasa de empleo de la población entre 55 y 64 años de Andalucía y España (y la UE-15).

- La caída generalizada de las tasas de paro de Andalucía, tanto para hombres como para mujeres.
- La caída del paro de larga duración, que en 2003 tiene una importancia relativa similar en Andalucía y en España.
- Un mayor crecimiento del número de empresas de Andalucía que de España entre 2000 y 2003.

Como **aspectos desfavorables** en la evolución reciente, destacan:

- Un menor incremento de la participación de la mujer en la población ocupada de Andalucía que de España, entre 1997 y 2003 y, en consecuencia, un ensanchamiento de la brecha entre la tasa de empleo femenino de Andalucía y España.
- Una temporalidad más acusada en Andalucía que en España, tendencia que se agudiza entre 1997 y 2003, y no parece estar explicada en solitario por el predominio de la construcción y agricultura en el empleo Andaluz.
- Una malla empresarial poco desarrollada en Andalucía, en comparación con España y, en relación con lo anterior, una inclinación a emprender de la población ocupada menor.
- A lo largo del período analizado se mantiene un peso elevado del desempleo agrario en el total (20%, frente al 8% de España).

Teniendo en cuenta la evolución del mercado de trabajo y su situación actual, se pone de manifiesto la existencia de importantes retos para continuar con el proceso de mejora del mercado de trabajo, mediante la creación de más empleo, y de empleo de calidad. De forma sintética, los principales retos detectados son los siguientes:

- (1) La necesidad de incrementar la tasa de empleo, tanto de hombres como de mujeres, si bien hay más margen para incrementar la tasa de empleo de las mujeres que la de los hombres.

- (2) La importancia de evitar que las responsabilidades familiares continúen retirando a muchas mujeres andaluzas del mercado de trabajo, especialmente a las que tienen menor nivel de formación.
- (3) La necesidad de elevar la tasa de empleo de las personas mayores de 55 años, dado el margen que todavía se constata para impulsar la ocupación de este colectivo.
- (4) La conveniencia de continuar promoviendo el empleo estable, vista la alta tasa de temporalidad, que no ha podido ser contenida en los últimos años.
- (5) En general, la importancia de continuar promoviendo la mejora del nivel de formación de la población, pues existe todavía una brecha entre la formación de la población andaluza y la de España.
- (6) La necesidad de activar empleos en torno a los servicios y la industria, especialmente para ofrecer oportunidades de empleo a las personas desempleadas del sector agrícola.
- (7) La importancia de promover la creación y expansión de empresas, tanto por parte de personas desempleadas como en general, a fin de crear un entorno más emprendedor y favorable al empleo.

3. POLÍTICAS DE EMPLEO EN ANDALUCÍA

En este capítulo se ofrece una visión panorámica de las políticas activas de empleo desarrolladas en Andalucía y de otras políticas con incidencia sobre el empleo (las de fomento empresarial). Se trata de identificar y caracterizar las principales medidas en las que se materializan las mencionadas políticas, señalando la línea de actuación en la que se enmarcan y las entidades que las promueven y ejecutan. El objetivo es poner de relieve cuál es el statu quo o situación actual de las políticas, antes de exponer experiencias innovadoras susceptibles de contribuir a completar/perfeccionar las actuaciones existentes¹⁰.

El resto del capítulo presenta los resultados del análisis. En primer lugar, se recoge la nota metodológica: qué políticas se estudian, los niveles administrativos y las fuentes de información. Tras ello, se describe la situación actual de las políticas activas de empleo en Andalucía, esto es, sus líneas de actuación y entidades responsables de su gestión y financiación. Por último, se recoge el análisis de las políticas de fomento empresarial en Andalucía.

3.1. Nota metodológica

Desde la perspectiva metodológica, conviene tratar de forma separada cuatro cuestiones que se han planteado en el momento de realizar el estudio de políticas. A saber: 1) Delimitación de políticas activas de empleo y de fomento empresarial; 2) Identificación de entidades gestoras y/o ejecutoras de las políticas; 3) Fuentes de información empleadas en el análisis; 4) Metodología de análisis y presentación de resultados. Los siguientes apartados abordan estas cuestiones.

¹⁰ Debe tenerse presente que las políticas de empleo andaluzas están siendo objeto de revisión en la actualidad, de manera que las medidas expuestas serán, en breve, completadas y/o modificadas a través de las nuevas medidas reguladoras.

3.1.1. Delimitación de políticas activas de empleo y de fomento empresarial

Con respecto a las políticas activas de empleo, éstas hacen referencia a la intervención directa en el mercado de trabajo, para prevenir o aliviar el desempleo y para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en términos generales. Incluyen medidas de inserción, formación y políticas de promoción de la creación de empleo, que inciden sobre la oferta y la demanda de trabajo, aumentando la empleabilidad y fomentando la creación de nuevos empleos. A su vez, las políticas pasivas están centradas en torno al mantenimiento de un cierto nivel de ingresos para los/as desempleados/as. En claro contraste con las políticas activas, no afectan a las características de los individuos (demandantes de trabajo) ni a los oferentes de trabajo¹¹, únicamente a la renta del individuo receptor (a través del sistema de prestación por desempleo y mediante políticas fiscales pasivas¹²).

En consecuencia, un primer rasgo diferenciador de políticas activas y pasivas se encuentra en el objetivo final que persiguen: las políticas activas promueven la inserción laboral (y mantenimiento del empleo), mientras que las políticas pasivas se limitan a lograr el mantenimiento de la renta de los/as desempleados/as.

Asociado a los objetivos últimos de políticas activas y pasivas encontramos otro aspecto significativo que diferencia estas políticas, a saber, el colectivo sobre el que actúan. Las políticas pasivas, por su propia definición, tienen como destinatarios finales a un colectivo concreto de la población: las personas desempleadas. A su vez, las políticas activas están dirigidas, al menos potencialmente, a los/as inactivos/as (con el fin de convertirlos en población activa y elevar la tasa de actividad), a los/as desempleados/as (para promover su inserción) y a la población ocupada (con miras a garantizar el mantenimiento del empleo).

¹¹ Nótese que, en la Teoría Económica, se denomina “oferente de empleo” a la persona que ofrece su disponibilidad a trabajar, y “demandante de empleo” a la empresa que busca personal. Sin embargo, a lo largo de este documento, se denominará “oferente” a la empresa que desea contratar a nuevos trabajadores/as y “demandante” al/a desempleado/a que busca empleo.

¹² Por ejemplo, exención del IRPF o IVA a personas desempleadas.

Cuadro 1.
Taxonomía de las políticas de empleo

		Objetivos	Destinatarios/as
Políticas de Empleo	Activas	Inserción laboral, mantenimiento del empleo	Inactivos/as desempleados/as ocupados/as
	Pasivas	Mantenimiento de renta	Desempleados/as

Las políticas activas de empleo, se clasifican, a efectos del presente estudio, en tres grandes bloques o líneas de actuación:

1.- Intermediación. Comprende la actuación de las entidades intermediadoras para facilitar la interacción entre oferentes y demandantes de trabajo, así como las acciones generales de orientación realizadas por las entidades intermediadoras u otras. Las principales actuaciones sobre los/as demandantes de empleo son las de orientación, formación, información y seguimiento. Sobre la oferta se incide facilitando los procesos de búsqueda de personal con las características adecuadas.

2.- Formación para el empleo. Comprende las medidas destinadas a facilitar que la capacitación de una persona sea adecuada para tener un empleo que satisfaga sus necesidades profesionales, económicas, de promoción y desarrollo a lo largo de la vida. Es clave para aumentar la empleabilidad, esto es, la potencialidad de una persona para encontrar y mantener un puesto de trabajo.

3.- Fomento del empleo. En esta línea de actuación se integran diferentes medidas que tienen como objetivo favorecer la creación de nuevos empleos, por cuenta propia o por cuenta ajena. Cabe distinguir las siguientes categorías:

- Fomento de la contratación. En este ámbito se incluyen las medidas que incentivan la creación de puestos de trabajo mediante la concesión de subvenciones a los salarios y reducciones selectivas en las cotizaciones sociales.

Téngase presente que la oferta de trabajo es “derivada”. Esto es, dadas las perspectivas de demanda de bienes y servicios, la tecnología y los costes salariales, las empresas determinan sus ofertas de trabajo. Por tanto, una reducción de los costes salariales es susceptible de incrementar la demanda de trabajo, para una tecnología y una demanda de bienes y servicios dada.

- Apoyo al autoempleo. Se incluyen los programas de asesoramiento, financiación y, en general, los mecanismos facilitadores de la inserción laboral de personas desempleadas por la vía del autoempleo.
- Otras medidas de apoyo al empleo. Figurarían, por ejemplo, los mecanismos que incentivan la creación de empleo (por cuenta ajena o cuenta propia) facilitando el acceso a la formación y, seguidamente, a la realización de prácticas profesionales.

En el Cuadro 2 se recogen las líneas de actuación de las políticas activas de empleo que serán objeto de análisis. A modo de resumen, se estudian actuaciones de políticas activas de empleo que se desarrollan en Andalucía y se enmarcan en tres líneas de actuación: Intermediación, Formación para el empleo y Fomento del empleo¹³.

Cuadro 2.
Políticas Activas de Empleo

Líneas de actuación
1.- Intermediación
2.- Formación para el empleo
3.- Fomento del empleo
<i>Fomento de la contratación</i>
<i>Apoyo al autoempleo</i>
<i>Otras medidas de apoyo al empleo</i>

¹³ A las líneas de actuación señaladas cabría añadir una última categoría, donde se agruparían programas difícilmente clasificables en las tres categorías mencionadas. Se incluirían aquí los programas de estudios de prospección del mercado de trabajo, como el “Programa de Estudios y Difusión del Mercado de Trabajo” y el “Sistema de Prospección Permanente del Mercado de Trabajo en Andalucía”, de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Estos programas tratan de facilitar la generación de información de base y actualizada, susceptible de contribuir al mejor conocimiento del mercado de trabajo andaluz y, por tanto, de apoyar el desarrollo de las políticas.

En cuanto a las medidas de fomento empresarial se clasifican en las siguientes categorías:

- Servicios de asesoramiento empresarial. Pueden incluir medidas de formación y, en general, asesoramiento para la creación, consolidación o adaptación de las empresas (acceso a fuentes de financiación, ayuda para elaborar el plan de empresa, etc.).
- Financiación empresarial. Comprende las medidas de apoyo a la financiación empresarial (para crear empresas, para expandir o modernizar empresas).
- Otros programas de fomento empresarial. Incluiría medidas difícilmente catalogables en los epígrafes anteriores, como las dirigidas a simplificar el proceso de creación de empresas.

Debe señalarse que las políticas que inciden sobre la innovación y el desarrollo de la sociedad de la información han sido contempladas, aunque no de forma preferente. En efecto, se incluyen parte de programas que inciden sobre la innovación empresarial y la extensión de las TIC de las empresas (en empresas nuevas y consolidadas).

3.1.2. Entidades gestoras/ejecutoras

El estudio trata de poner de relieve el papel de diversas entidades administrativas, como gestoras o promotoras de las políticas y, en su caso, como entidades ejecutoras.

Respecto a las políticas activas de empleo, debe subrayarse que, con la transferencia de competencias en la materia a la Comunidad Autónoma Andaluza, ésta es, en lo esencial, la entidad responsable de los programas y medidas de política activa de empleo en la región. Pero también resulta relevante investigar el papel de otras entidades, como Corporaciones Locales y Cámaras de Comercio, que resultan críticas en la ejecución de las políticas lanzadas desde la Junta de Andalucía (especialmente las Corporaciones Locales, así como diversas entidades sin fines de lucro) y, eventualmente, promueven programas propios (adicionales a los de la Junta de Andalucía). Igualmente se tendrá presente el

papel que, en ocasiones, desempeña la Administración del Estado, principalmente a través de las ayudas que se conceden para el fomento de la contratación.

En el terreno de las políticas de fomento empresarial, el reparto competencial deja cabida a la participación, como entidades promotoras, responsables de la gestión, tanto a la Administración Central, Autonómica, como Local. Por tanto, se tendrá en cuenta el papel de las diversas unidades administrativas como responsables de los programas, tratando también de capturar las interrelaciones administrativas (especialmente, el papel ejecutor de Corporaciones Locales, Cámaras de Comercio y otras entidades de los programas promovidos por la Administración Central y la Junta de Andalucía).

Resta señalar que la Unión Europea juega, igualmente, un papel destacado en las políticas activas de empleo y de fomento empresarial, tanto a través de iniciativas propias como por su carácter de cofinanciador de parte de las políticas (a través del FSE y el FEDER, básicamente).

3.1.3. Fuentes de información

Las fuentes de información que se han empleado son, básicamente, documentales. Se han utilizado informes existentes, la información recopilada en las páginas web de las distintas entidades administrativas y las regulaciones (Órdenes, Decretos, etc) de los programas y ayudas analizados.

Con respecto a las Corporaciones Locales y Cámaras de Comercio, se han analizado las actuaciones de las siguientes entidades:

- Ayuntamientos: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Jerez y Málaga.
- Diputaciones provinciales: Almería, Cádiz, Córdoba, Jaén, Málaga y Sevilla.
- Cámaras de Comercio: Almería, Córdoba, Granada, Jaén, Jerez, Málaga y Sevilla.

Las fuentes de información utilizadas para el análisis de las actuaciones de las Corporaciones Locales y Cámaras de Comercio son documentales y proce-

dentos de páginas web. Adicionalmente, se ha recopilado información a través de contactos con miembros de las mencionadas Corporaciones y Cámaras de Comercio.

3.1.4. Metodología de análisis y presentación de resultados

Para llevar a cabo el estudio de políticas activas y de fomento empresarial, se siguió una metodología que consta de dos etapas. En una primera fase, se efectúa un estudio amplio de las principales estructuras de servicios, programas y ayudas de cada una de estas políticas. Para cada una de las medidas detectadas (más de 120) se recopila información de base sobre aspectos como:

- Entidad responsable de la gestión.
- Entidad financiadora.
- Entidad ejecutora.
- Beneficiarios/as últimos y características de la medida.

En una segunda etapa, se trata de extraer, a partir de los resultados detallados de la fase anterior, las principales conclusiones sobre las líneas de actuación de las políticas y el modo en que éstas se desarrollan (quién las promueve y ejecuta, y con qué herramientas). Esta es la información que se presenta a continuación, con el objetivo de ofrecer una visión panorámica del estado actual de las políticas activas de empleo y de fomento empresarial en Andalucía.

3.2. Políticas activas de empleo

En este apartado se ofrece una visión sintética de las principales actuaciones en las que se materializa actualmente la política activa de empleo en Andalucía, así como de los agentes que intervienen en su gestión, financiación y ejecución. Para tener una visión más ajustada de la cuestión, se realizará una descripción de las medidas existentes clasificadas por líneas de actuación de las políticas activas de empleo, esto es: 1) Intermediación; 2) Formación para el empleo; 3) Fomento del empleo.

3.2.1. Intermediación

Por lo que se refiere a la intermediación, la entidad clave de los servicios de intermediación es la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, una vez culminado el proceso de transferencia de las competencias de empleo. Así, desde el año 2003, dicha Consejería realiza las funciones de gestión en materia de empleo y formación que previamente se realizaban en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Desde la perspectiva de las políticas activas, resulta destacable el esfuerzo realizado para mejorar la labor de intermediación ejecutada desde las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, especialmente mediante la introducción de itinerarios de inserción, la ampliación de la información sobre las personas demandantes de empleo, la incorporación de agentes dedicados/as a captar ofertas de empleo y el mayor aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

En cuanto a los itinerarios de inserción, según establece el Programa de Itinerarios de Inserción¹⁴, se articulan desde una oficina del Servicio Andaluz de Empleo o desde las unidades de la red "Andalucía Orienta" (a la que nos referimos más adelante). Estos itinerarios tendrán carácter personalizado, incluirán al menos una fase de diagnóstico individual previa a la definición del itinerario, previéndose la posible derivación de usuarios/as a los distintos programas de inserción de la Consejería de Empleo.

Respecto a la mejora de la información, la Consejería de Empleo está realizando una actualización de la base de datos de demandantes de empleo traspasada, en su día, por el INEM. Para ello, un equipo de Entrevistadores/as Laborales efectúa entrevistas en profundidad a personas desempleadas (llegando a cerca de 300.000). Todo ello permite actualizar y perfeccionar los curriculum vitae de la base de datos de las Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, para, en última instancia, facilitar la labor de conexión entre demandantes y oferentes de empleo.

Ahora bien, junto a la mejora de la información sobre los/as demandantes de empleo, resultaba fundamental incidir más sobre los/as oferentes, esto es, las empresas. Ello ha conducido a la Consejería de Empleo a lanzar, en 2003, el programa de Agentes de Intermediación Laboral, que tiene como finalidad

¹⁴ Orden de 22 de enero de 2004.

atender de forma personalizada las necesidades de contratación de las empresas¹⁵. Los/as Agentes de Intermediación Laboral visitan a las empresas, les informan sobre la existencia del servicio y dejan datos de contacto para que puedan comunicarles sus necesidades de empleo. Se garantiza una respuesta rápida, con una propuesta de candidatos/as con un perfil acorde a las necesidades de las empresas. La conexión oferta-demanda se produce mediante el contacto regular entre los/as Agentes de Intermediación Laboral (portavoces de las necesidades de las empresas) y los técnicos de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo. Éstos, a partir de la base de datos actualizada de demandantes de empleo del Servicio Andaluz de Empleo, tratan de localizar a los/as candidatos/as adecuados/as a las demandas de las empresas. El trabajo del/la Agente de Intermediación Laboral y del/la técnico de las oficinas del SAE concluye cuando la persona desempleada ha sido objeto de contratación en una empresa.

Se aprecia que la mejora de la información sobre demandantes de empleo y el establecimiento de un programa de captación de ofertas de empleo son actuaciones estrechamente relacionadas. En efecto, difícilmente tendría éxito la captación continuada de ofertas de empleo si no se cuenta con información suficiente para dar respuesta a las necesidades manifestadas por las empresas (esto es, sobre candidatos/as susceptibles de cubrir los puestos vacantes).

En fin, conviene señalar los avances en el terreno de la introducción de las TIC y aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen para la prestación de los servicios de la Consejería de Empleo. En este sentido, habría que destacar la incorporación de equipo tecnológico, para mejorar y agilizar los procesos de trabajo, y la creación de un entorno que permita realizar trámites y gestiones a través de Internet.

Debe subrayarse que los instrumentos para la atención a la oferta y demanda de empleo de la Consejería de Empleo incluyen, además de la red de oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, la red "Andalucía Orienta" y las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLTs). En cuanto a la red "Andalucía Orienta", se pone en marcha en 2000, en respuesta a los objetivos marcados en el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Su objeti-

¹⁵ Debe señalarse que el programa tiene carácter experimental y se desarrolla, básicamente, en las capitales de provincia. Sin embargo, se desea ampliarlo y extenderlo en el territorio, introduciendo las mejoras que quepa extraer de la experiencia inicial.

vo fundamental es prestar orientación y asesoramiento personalizado para favorecer la inserción laboral de personas desempleadas. La acción básica del programa se lleva a cabo a través de itinerarios personalizados de inserción que, al igual que los desarrollados en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, incluyen una fase de diagnóstico inicial, diseño del itinerario y seguimiento.

La red "Andalucía Orienta" se articula en torno a tres unidades de orientación:

- Centros de Referencia. Están dirigidos a demandantes de empleo, a profesionales y servicios de orientación. Disponen de información en materia de empleo, formación, etc. en diversos soportes para su consulta en el propio centro. Además, ofrecen información personalizada, imparten formación a Orientadores y coordinan los Servicios de Orientación. Por último, cuentan con "Espacios de auto-orientación", esto es, lugares preparados para facilitar la búsqueda de empleo, poniendo para ello a disposición de los/as usuarios/as ordenadores con acceso gratuito a Internet, libros y revistas especializadas¹⁶. Existe un centro en cada provincia.
- Servicios de Orientación. Son las unidades fundamentales de prestación del servicio de orientación. Su función fundamental es asesorar a los/as demandantes en su proceso de búsqueda de empleo. En la actualidad, existen más de 200 Servicios de Orientación, que desarrollan instituciones sin ánimo de lucro, Corporaciones Locales y otros entes públicos.
- Servicio Telemático de Orientación (STO). En un espacio en Internet que ofrece a los/as ciudadanos/as de Andalucía información acerca del mercado laboral y como acceder a él.

En suma, la organización en forma de red (ocho Centros de Referencia y más de 200 unidades de prestación de servicio -Servicios de Orientación), convierten a "Andalucía Orienta" en una puerta básica para el acceso a los restantes servicios y programas para el empleo que promueve la Consejería de Empleo.

La estructura de servicios de intermediación de la Consejería de Empleo se completa con las UTEDLTs, cuya puesta en marcha se inicia en 2001 en colabo-

¹⁶ Algunos servicios de orientación de "Andalucía Orienta" cuentan igualmente con estos servicios, pero no es habitual.

ración con las Corporaciones Locales, Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y Agentes económicos y sociales, en el marco del V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Para su desarrollo, la Consejería de Empleo crea consorcios con las administraciones locales. Las UTEDLT están ubicadas por todo el territorio andaluz (actualmente hay 113).

La finalidad de las UTEDLTs es, por una parte, acercar la Consejería de Empleo a la población, agilizando los trámites necesarios en actuaciones de empleo y desarrollo tecnológico. Por otra parte, favorecen el desarrollo local mediante la dinamización, sensibilización, asesoramiento y participación con agentes locales. De forma resumida, podría decirse que las UTEDLTs son clave tanto para acercar las políticas de la Consejería de Empleo a la población como para favorecer la dinamización y creación de empleo. Para esto último, el apoyo a emprendedores/as y la asistencia a empresas en general son instrumentos de importancia paradigmática. Ello se aprecia al contemplar las acciones de las UTEDLTs, que de forma muy significativa inciden sobre el desarrollo empresarial (mediante visitas a empresas, asistencia al desarrollo de planes de viabilidad y proyectos de empresa, captación de jóvenes y mujeres emprendedores/as o asesoramiento y tramitación al desarrollo tecnológico).

En resumen, las tres piezas básicas de la intermediación en Andalucía las componen, en la actualidad, las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, la red "Andalucía Orienta" y las UTEDLTs. Además, la Consejería de Empleo desarrolla los Programas para la Inserción Laboral (ejecutados generalmente por instituciones sin fines de lucro, Corporaciones Locales y otros entes públicos), con el objetivo de reforzar los procesos de inserción de personas con mayores dificultades de acceso al empleo¹⁷. A título de ejemplo, cabe citar el "Programa de Acciones Experimentales", que otorga ayudas a entidades que desarrollen planes integrales para la inserción laboral que combinen actuaciones de diversa naturaleza (orientación, práctica laboral, movilidad geográfica...).

El análisis precedente pone en evidencia que la Consejería de Empleo es la pieza angular de los servicios de intermediación. Ahora bien, dentro de la Junta de Andalucía, encontramos ciertos servicios de intermediación, dirigidos a colectivos muy específicos, que son promovidos desde otras Consejerías. Por ejemplo, el Servicio de Orientación e Integración Laboral (SOIL), en colaboración con la

¹⁷ Nos referimos a los Programas para la Inserción Laboral regulados por el Decreto 85/2003 de 1 de abril.

Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social (pero integrado en la red "Andalucía Orienta"), que orienta y asesora de forma individualizada a personas con discapacidad sobre los recursos existentes para su integración sociolaboral. También cabría citar la acción en las Zonas con Necesidad de Transformación Social (ZNTS), que lleva a cabo el Servicio de Barriadas de la Dirección General de Bienestar Social. Las ZNTS son espacios urbanos claramente delimitados en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social. En ellas se aprecian de modo significativo problemas en los ámbitos de vivienda, formación, empleo, salud y bienestar social. La acción en las ZNTS se articula en torno a la formación profesional, desarrollo de proyectos y sensibilización. Los/as beneficiarios/as son personas en situación o grave riesgo de exclusión social, desempleadas, con especiales dificultades para su integración o mantenimiento en el mercado de trabajo ordinario.

Otros servicios de intermediación promovidos por el Instituto Andaluz de la Mujer, Organismo responsable de las políticas de igualdad de la Junta de Andalucía, son:

- Los servicios de orientación y reformativa para el empleo (OPEM), promovidos por el Instituto Andaluz de la Mujer, y financiados por el Fondo Social Europeo y por los Ayuntamientos que tienen estos servicios.
- Las Unidades de orientación para el empleo de universitarias (UNIVER-TECNA), también promovido por el IAM, y financiado por el Fondo Social Europeo y las Universidades andaluzas.
- El Servicio de formación y acompañamiento al empleo de mujeres que han sufrido violencia de género (CUALIFICA)¹⁸, financiado por la Consejería de Empleo y por fondos propios del IAM.

¹⁸ En el marco de estos Itinerarios se prevé la concesión de ayudas para facilitar la participación de las mujeres en el conjunto de actividades que conllevan, lo cual resulta de gran importancia para el éxito de los itinerarios, dada la situación especialmente complicada (económica y personal) en la que se encuentran las usuarias. Las ayudas toman la forma de becas, de las que se pueden beneficiar las mujeres que carezcan de ingresos económicos (o sean inferiores al salario mínimo interprofesional).

Para concluir, conviene subrayar que Corporaciones Locales y Cámaras de Comercio tienen un papel destacado en la prestación de servicios de intermediación de la Consejería de Empleo. Como se ha mencionado, las UTEDLTs se materializan en consorcios formados con Ayuntamientos y, además, éstas y otras entidades pueden formar parte de la red "Andalucía Orienta" y solicitar ayudas para ejecutar Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

Eventualmente, Corporaciones Locales y Cámaras de Comercio desarrollan programas propios, adicionales a los promovidos desde la Consejería de Empleo. Por ejemplo, en las Cámaras de Comercio se desarrolla el Servicio Cameral para la Orientación Profesional. En algunas Cámaras, pero no en todas, este servicio se presta en el marco (con los recursos) de "Andalucía Orienta". Pero, además de la orientación, llevan a cabo acciones para la inserción, mediante la gestión de una Bolsa de Empleo. Por otra parte, algunas Corporaciones Locales prestan servicios propios, distintos de los de la Consejería de Empleo, y de forma estable, con un cierto sesgo a la actuación en torno a colectivos con mayores dificultades de inserción, especialmente mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. En este ámbito destacarían los servicios que prestan las Diputaciones a los municipios pequeños de sus provincias, como los destinados a promover la inserción sociolaboral de las mujeres rurales.

3.2.2. Formación para el empleo

En el ámbito de la formación para el empleo, hay que referirse a dos programas clave para elevar la empleabilidad, a saber, los Programas de Formación Profesional Ocupacional (FPO) de Andalucía y los Consorcios Escuelas-Centros Especializados, cuya gestión corresponde a la Consejería de Empleo.

Con respecto a los Programas de FPO, la situación actual de la FPO en Andalucía se inicia a partir del Real Decreto 427/93 de 26 de marzo, en el que se transfiere a la Junta de Andalucía la gestión de la FPO que hasta entonces había desempeñado la Administración del Estado. Con la creación en 1994 del Consejo Andaluz de Formación Profesional y la publicación del Decreto 204/1997, donde se establecen los programas de FPO de la Junta de Andalucía, se consolida la FPO en la Andalucía.

Los/as destinatarios/as de la FPO son los/as ciudadanos/as de Andalucía en general, si bien se presta especial atención a desempleados/as y colectivos con

especial dificultad de inserción en el mercado laboral. En el Decreto 204/1997, se establecen como objetivos principales de la FPO:

- Facilitar una mayor conexión y mejor adecuación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado de trabajo, contribuyendo a la cualificación de los recursos humanos y al desarrollo económico de Andalucía.
- Facilitar la inserción laboral de las personas desempleadas y realizar el adecuado seguimiento de las acciones formativas.
- Ejecutar acciones encaminadas a detectar necesidades de formación profesional, así como acciones para la mejora de la FPO.
- Realizar acciones de FPO dirigidas a jóvenes desempleados/as, a mujeres y a otros colectivos con especial dificultad de acceso al mercado laboral.
- Promover acciones de formación dirigida a trabajadores/as ocupados/as en pequeñas y medianas empresas (PYMEs).
- Favorecer la formación relacionada con los nuevos yacimientos de empleo.
- Promover la formación relacionada con el medio ambiente.

Puede decirse que, respecto a los demandantes de formación, la finalidad básica de la FPO es ofrecer una cualificación o recualificación acorde con los requerimientos del mercado laboral para facilitar el acceso al mercado laboral y/o aumentar la estabilidad en el empleo. Respecto a las entidades que participan en las acciones formativas, se trata de estimular su integración en el sistema de intermediación laboral

Según se establece en el Decreto 204/1997, las acciones a desarrollar se articulan a partir de la prospección del mercado de trabajo, teniendo en consideración tanto las necesidades de cualificación de la población activa andaluza como la demanda de los sectores productivos. En particular, los programas que se desarrollan son los siguientes:

1. Programa de FPO con compromiso de inserción laboral.

2. Programa de formación para trabajadores/as ocupados/as en pequeñas y medianas empresas, en empresas de economía social, así como para trabajadores/as autónomos/as.
3. Programa de FPO dirigido a jóvenes desempleados/as.
4. Programa de FPO dirigido a mujeres.
5. Programa de FPO dirigido a personas con discapacidad y otros colectivos con una especial dificultad de inserción laboral.
6. Programa de FPO dirigido a desempleados/as para especialidades demandadas prioritariamente por el mercado de trabajo.
7. Programa de FPO en actividades relacionadas con los nuevos yacimientos de empleo y con profesiones y actividades económicas emergentes.
8. Programa de acción para la mejora de la FPO.

Por lo que se refiere al desarrollo de la oferta formativa, existen más de 600 especialidades de FPO, que la Consejería de Empleo desarrolla a través de Centros propios, Centros colaboradores, los Centros que forman parte del Programa Consorcios-Escuelas y Centros Especializados (en colaboración con entidades locales).

En fin, un aspecto destacado de la actual FPO en Andalucía es el esfuerzo realizado para la introducción de las TIC, con el fin de adaptarse a las nuevas necesidades que en materia de aprendizaje y conocimientos plantea la sociedad de la información. Para ello, se favorece la utilización de nuevos entornos de aprendizaje basados en las TIC, así como la ampliación de la formación relativa a las TIC.

Una segunda pieza clave de la formación para el empleo en Andalucía la constituyen los Consorcios-Escuelas y Centros Especializados en FPO, resultantes de la colaboración entre la Consejería de Empleo y Corporaciones Locales, mayoritariamente Ayuntamientos (en algunos casos participan en el consorcio, Mancomunidades y Diputación Provincial).

El programa se inició en 1991, con la creación del Consorcio-Escuela de Hostelería de Málaga. Tiene como destinatarios/as a jóvenes y desempleados/as¹⁹, con los objetivos fundamentales de:

- Ofrecer una formación profesional adecuada al tejido productivo andaluz.
- Ofrecer una formación profesional de calidad que responda a las necesidades del nuevo entorno creado por la actual Sociedad de la Información.
- Promover experiencias de innovación en la formación ofertada, tanto a nivel de procesos como de contenidos.
- Promoción y fomento de acciones de acompañamiento a la formación y medidas complementarias como las de información y orientación.
- Intensificación de las prácticas profesionales.
- Inserción en el mundo laboral.

En la actualidad, la red de Consorcios-Escuelas y Centros Especializados en Formación Profesional Ocupacional esta compuesta por 14 centros, que ofrecen formación en los siguientes ámbitos:

- Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Soldadura y Metal.
- Construcción Aeronáutica.
- Industrias del Mueble y Madera.
- Hostelería.

¹⁹ Algunos consorcios ofrecen formación a personas ocupadas.

- Medioambiente.
- Mármol.
- Joyería.
- Artesanía.
- Rehabilitación y Restauración del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural.

La enseñanza en estos centros tiene una proyección eminentemente práctica, muy cercana a la realidad del mercado de trabajo, y la inserción en el mundo laboral es uno de sus objetivos fundamentales. Cabe destacar los convenios de colaboración con empresas desarrollados por estos Centros, especialmente los dedicados al sector de la hostelería. Todos los Consorcios - Escuelas ofrecen prácticas en empresas autorizadas, y algunos de ellos han creado bolsas de trabajo informatizadas (como el Consorcio Escuela de Hostelería de Cádiz). Existe un alto nivel de inserción laboral entre sus alumnos (en algunas especialidades la inserción es del 100%).

Para favorecer la inserción de los/as alumnos/as, casi todos los centros cuentan con servicios de inserción y orientación, la mayoría adscritos a la red "Andalucía Orienta" y algunos, como el Consorcio Centro de Formación en Técnicas de Soldaduras de San Fernando de Cádiz, han desarrollado sus propios servicios de orientación. También el Consorcio Escuela de Formación de Artesanos de Gelves (Sevilla) dispone de un programa de inserción y orientación laboral, que ayuda a establecer vías de inserción apropiadas al perfil profesional de cada alumno/a.

Otra de las líneas de actuación de estos centros es la actualización e incorporación de metodologías innovadoras aplicadas a procesos formativos e implantación de calidad. En esta línea, destaca el Consorcio Escuela de Joyería de Córdoba, que ha implantado un sistema de gestión de calidad y ha obtenido la certificación ISO 9000. Además, entre sus objetivos se encuentra el desarrollo de servicios conforme a la demanda de los sectores productivos locales. Para ello, el Consorcio Escuela de la Madera de Encinas Reales - CEMER

(Córdoba), junto con la Fundación IDEOR y DOPP Consultores, han firmado un acuerdo de colaboración para desarrollar un proyecto piloto para el análisis de cualificaciones/competencias y detectar necesidades formativas en empresas del sector de la madera. A su vez, el Consorcio Centro Andaluz de Formación Medioambiental para el Desarrollo Sostenible - FORMADES (Huelva) realiza estudios de necesidades de formación, empleo y desarrollo sostenible.

En fin, resulta muy destacado que los Consorcios - Escuelas constituyen un modelo de cooperación para el Desarrollo Local, fundamentado en la colaboración con Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Mancomunidades de Municipios).

Para concluir, habría que añadir que la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía desarrolla un plan anual de FPO para la economía social (dirigido a socios/as y trabajadores/as de cooperativas y sociedades laborales) y se impulsa la formación de universitarios/as para su integración en empresas de economía social (Proyectos de Experiencia Profesional). Por otra parte, en el ámbito de la formación dirigida específicamente a mujeres figura el programa Mujer y Agricultura, promovido por el Instituto Andaluz de la Mujer y la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. La programación de los cursos trata de adaptarse a las características del mundo rural, ofreciendo formación en ocupaciones con perspectiva de futuro en estas zonas.

3.2.3. Fomento del empleo

Dentro de las medidas de fomento del empleo, conviene referirse separadamente a las que fomentan la contratación, las de apoyo al autoempleo y a otras medidas que fomentan el acceso al empleo facilitando la formación y realización de prácticas profesionales.

Por lo que se refiere al fomento de la contratación, la Administración Central (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía han diseñado un conjunto de medidas dirigidas a facilitar el empleo estable de colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral. Los incentivos de la Administración Central, que se recogen esencialmente en el Plan de Fomento del Empleo (de carácter anual), toman la forma de boni-

ficaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social. A su vez, las ayudas de la Consejería de Empleo consisten en cuantías a tanto alzado a percibir por las empresas o instituciones que contraten a personas con ciertas características (género, edad, etc.).

En numerosas circunstancias, una misma contratación puede generar el derecho a percibir una ayuda de la Administración Central y otra de la Consejería de Empleo²⁰. Por tanto, podría decirse que el apoyo al empleo de los colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral se encuentra, en buena medida, repartido entre dos unidades administrativas que, conjuntamente, promueven el empleo mediante una reducción temporal de los costes de contratación.

En cuanto a las ayudas para el fomento de la contratación de la Administración Central, incluyen bonificaciones para la conversión de contratos de duración determinada en indefinidos y para la nueva contratación estable²¹. Las primeras tienen carácter general: la transformación de los contratos temporales en indefinidos da lugar a una bonificación del 25% durante dos años.

Por lo que se refiere a las bonificaciones a la nueva contratación indefinida, se establece un menú de incentivos cuya cuantía se gradúa en función del colectivo objeto de contratación. Se parte de una ayuda mínima para la contratación indefinida de desempleados/as en general, inscritos en la oficina de empleo durante un mínimo de 12 meses (20% de bonificación en la cuota durante 24 meses). Estas ayudas se incrementan de forma muy marcada cuando aumenta la edad de las personas desempleadas.

²⁰ Respecto a la compatibilidad entre las ayudas de la Administración Central y de la Consejería de Empleo, el nuevo decreto de incentivos a la contratación con carácter indefinido de junio de 2005 que regula parte de estas ayudas tiene el siguiente tenor literal: "Las ayudas desarrolladas en el presente Decreto serán compatibles con cualquier otra ayuda **para el mismo fin** no otorgada por la Consejería de Empleo, o por institución en la que ésta participe mayoritariamente, dentro de los límites legalmente establecidos" (art. 16). No obstante, este mismo artículo recoge que "el importe de las ayudas en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con incentivos o ayudas de otras Administraciones Públicas o de otros entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por las entidades beneficiarias". Dada la cuantía de las ayudas previstas, esta limitación podría presentarse, pero no cabe esperar que ello suceda con generalidad.

²¹ Los porcentajes de bonificaciones que se mencionan son los previstos en el Plan de Fomento del Empleo para 2005.

Otros colectivos objeto de atención preferente son las personas que se encuentran en riesgo de exclusión y los/as discapacitados/as. El apoyo diferencial a los colectivos en riesgo de exclusión se produce, en primer lugar, permitiendo que la contratación temporal de los mismos (no sólo la indefinida) genere derecho a bonificaciones. En segundo lugar, se establece una bonificación elevada, del 65% durante un máximo de 24 meses. Con respecto a los/as discapacitados/as²², tanto la contratación temporal como la indefinida generan derecho a bonificación en la cuota de la Seguridad Social, en torno al 75%. Ésta se gradúa en función de la edad y el género (en el caso de las mujeres mayores de 45 años, la bonificación alcanza el 100%). Además, se prevén otros incentivos, como una deducción en la cuota íntegra del impuesto de sociedades por cada persona/año de incremento de plantilla de trabajadores/as discapacitados/as contratados/as por tiempo indefinido.

Por último, la contratación de mujeres desempleadas de 16 a 45 tiene una bonificación algo superior a la de los desempleados varones de esa edad (25% frente al 20%). El apoyo diferencial a las mujeres es más marcado en circunstancias específicas:

- Cuando se contrata a mujeres desempleadas en profesiones de bajo índice de empleo femenino.
- Cuando se contrata a mujeres desempleadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto (100% durante 12 meses).
- Cuando se contrata a mujeres víctimas de la violencia doméstica (65%).

Se aprecia, pues, que el apoyo a la contratación de mujeres se enfatiza en circunstancias muy particulares. La impresión es que se trata de aprovechar estos incentivos para combatir la segregación sectorial y para aminorar el efecto adverso de la maternidad sobre las perspectivas de inserción laboral de las mujeres.

Además, hay otras medidas que favorecen la conciliación de la vida familiar y profesional. En particular, por la bonificación del 100% durante 12 meses siguientes a la reincorporación de trabajadoras con contrato suspendido por

²² Los incentivos a la contratación de discapacitados se rigen por normativa específica.

maternidad o excedencia por cuidado de los hijos. Estas suspensiones de contratos, favorables para cuidar adecuadamente a los niños y hacer efectiva la conciliación, suelen suponer un perjuicio para la empresa privada, especialmente la pequeña empresa (con menos capacidad de adaptación). Las bonificaciones mencionadas, al compensar a la empresa por parte del coste de las suspensiones, suponen un reparto, entre la empresa y el Estado, del “coste” de la conciliación de la vida familiar y profesional.

Partiendo de la base que suponen las ayudas otorgadas desde la Administración Central, habría que considerar las que promueve la Consejería de Empleo, que actúan de forma selectiva sobre ciertos colectivos y sobre áreas territoriales integrales preferentes para el empleo. Las ayudas se conceden para fomentar la nueva contratación estable y la transformación de contratos de duración determinada en indefinidos en el caso de las empresas con menos de 250 trabajadores y para la contratación estable en el caso de empresas con más de 250 trabajadores.

Las ayudas reguladas en el nuevo decreto de incentivos a la contratación con carácter indefinido publicado en junio de 2005 contemplan como beneficiarios de las ayudas a jóvenes menores de 30 años, mujeres, parados/as de larga duración mayores de 45 años y colectivos más vulnerables, entendiéndose por tal a mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, ex-reclusas, drogodependientes rehabilitados/as, usuarias del programa de solidaridad, inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas, con las siguientes salvedades:

- Mujeres, en aquellos sectores y profesiones en los que se encuentran subrepresentadas, preferentemente sector industrial, la construcción y transportes privados y en los casos de incorporación o reincorporación tras la maternidad, supuestos asimilados (adopción o acogimiento), y atención a personas dependientes, en cualquier sector de actividad.
- Jóvenes menores de 30 años en el sector industrial, de servicios (servicios a las empresas, sector de las nuevas tecnologías, sector audiovisual, servicios de la vida diaria, en el concepto de los nuevos yacimientos de empleo, y en actividades medioambientales).

- Técnico/a de prevención de riesgos laborales en cualquier sector de actividad.

En estos casos, las ayudas que se conceden son mayores para las empresas de menos de diez trabajadores/as (4.750 euros), algo menores para las de entre once y cincuenta (4.250 euros), y llegan a 3.000 euros en las empresas con entre cincuenta y uno y doscientos trabajadores/as. La ayuda en los casos de contratación de personas paradas de larga duración, personas con discapacidad y pertenecientes a los colectivos más vulnerables descritos anteriormente asciende a 4.750 euros.

El Decreto mencionado también fomenta la estabilidad en el empleo de los colectivos descritos mediante las nuevas contrataciones bajo la modalidad de fijos-discontinuos, cuando ésta esté prevista en el correspondiente convenio colectivo.

Estas ayudas se entienden para contrataciones indefinidas a tiempo completo y se ven reducidas proporcionalmente cuando la contratación sea a tiempo parcial, siempre más de 20 horas por semana o su promedio en cómputo anual.

Además, en este mismo caso de entidades empleadoras de menos de doscientos cincuenta trabajadores/as, se fomenta la transformación de contratos de duración determinada en indefinidos, tanto a tiempo completo como parcial, para mujeres y jóvenes menores de 30 años, en ambos casos en los sectores de hostelería, construcción y comercio, para mayores de 45 años y para los colectivos más vulnerables mencionados. Con independencia del sector de actividad, se otorgan ayudas también a la transformación de los contratos de trabajadores/as con un contrato de formación, siempre que estos supongan menos del 60% de la plantilla de la entidad empleadora que solicite la ayuda. La ayuda asciende a 3.000 euros por cada contrato formalizado.

Por su parte, las ayudas a la contratación estable para empresas con más de doscientos cincuenta trabajadores/as se articulan a través de contratos-programa entre la Consejería de Empleo y la entidad empleadora. Uno de los requisitos de esta ayuda es que, con motivo de la implantación de las medidas, se reduzca la temporalidad de la plantilla en un 50% o que la plantilla esté integrada al menos en un 80% de personas contratadas con carácter indefinido.

Por otra parte, hay que destacar las ayudas concedidas desde la Consejería de Empleo para apoyar la inserción y condiciones de trabajo de las personas con discapacidad²³. Además de las ayudas a tanto alzado que se conceden al/a empleador/a que contrate a estos trabajadores, en el caso de los Centros Especiales de Empleo se prevé una ayuda por cada puesto de trabajo estable que se cree para personas con discapacidad de 12.021 euros, si se establece una jornada completa. La contratación puede ser a tiempo parcial, pero entonces la ayuda será proporcional a la que correspondería a un contrato con jornada completa. Asimismo, para facilitar el mantenimiento y la viabilidad de los Centros Especiales de Empleo y, en última instancia, el mantenimiento del empleo de personas con discapacidad, se contemplan las siguientes ayudas:

- Adaptación de puestos de trabajo fijos y/o eliminación de barreras arquitectónicas (el 80% del coste de la inversión, con un máximo de 1.804 euros).
- Ayuda equivalente al 50% del Salario Mínimo Interprofesional correspondiente al puesto de trabajo ocupado por persona con discapacidad, con carácter indefinido o de duración determinada, o la parte proporcional que le corresponda si el contrato se realiza a tiempo parcial.
- Autorización de la bonificación del 100% de la cuota patronal a la Seguridad Social para las personas con discapacidad empleadas.
- Podrá concederse directamente a cada uno de los Centros Especiales de Empleo una ayuda (sólo una vez), destinada a equilibrarlos y reestructurarlos, a fin de garantizar su viabilidad y estabilidad en el empleo

En cuanto al apoyo al autoempleo, cabría destacar las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo a fin de que ciertas entidades asesoren y apoyen el proceso de autoempleo de personas desempleadas, en particular, el Programa de Asesoramiento para el Autoempleo y el Fomento de actividades en los ámbitos de los Nuevos Yacimientos de Empleo.

Mediante el Programa de asesoramiento y asistencia técnica al autoempleo, regulado en la Orden de 15 de marzo de 2004, se conceden ayudas a entidades

²³ Programa de Incentivos al Empleo de personas con discapacidad (Decreto 141/2002).

públicas o privadas para que realicen acciones de promoción de la cultura emprendedora y ofrezcan asistencia y asesoramiento técnico. Las acciones de sensibilización se dirigen a motivar a la persona desempleada hacia la iniciativa empresarial. A su vez, el asesoramiento se define como *“un apoyo individual dirigido a facilitarle a los emprendedores/as con una idea de negocio concreta, la asistencia y el asesoramiento técnico necesario para la elaboración del Plan de Empresa y el acompañamiento desde su puesta en marcha y posterior consolidación durante los dos primeros años”*, que se desarrollará en dos fases:

1. En la primera fase, se ofrece apoyo técnico personalizado a emprendedores/as para la elaboración y puesta en marcha del plan de empresa.
2. En la segunda fase, se tutorizan los proyectos empresariales puestos en marcha, a fin de impulsar sus perspectivas de consolidación.

En cuanto al Programa de ayudas públicas para el fomento de actividades en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo, regulado en la Orden de 26 de febrero de 2004, tiene un ámbito mucho más especializado que el anterior, pues las ayudas se conceden a Corporaciones Locales para que impulsen, en colaboración con empresas y otras entidades del territorio, iniciativas de autoempleo en actividades muy concretas (los NYE). Respecto a las actuaciones previstas por parte de las Corporaciones Locales beneficiarias del programa (encargadas de su ejecución), se incluyen las siguientes:

- El desarrollo y puesta en marcha de experiencias piloto con una duración mínima de 6 meses y máxima de 18 meses. En este tiempo, los/as jóvenes pondrían en marcha sus iniciativas empresariales con *“el apoyo personalizado, ayudas al inicio de la actividad y la tutoría técnica necesaria que posibilite la posterior consolidación de sus proyectos”*
- El apoyo a iniciativas empresariales innovadoras, facilitando asesoramiento y asistencia técnica para la consolidación de proyectos, formación en gestión empresarial, incentivando la puesta en marcha e inicio de actividad, etc.

El apoyo al autoempleo de personas desempleadas se completa con medidas de ámbito financiero, entre las que cabe destacar, en primer lugar, las ayu-

das al inicio de actividad concedidas por la Consejería de Empleo en el marco del programa de Apoyo al Autoempleo que regula, inicialmente, el Decreto 141/2002. La Orden de 6 de mayo de 2005 desarrolla y convoca dos líneas de ayuda al autoempleo al amparo de lo dispuesto en dicho Decreto.

1. Ayuda para el Inicio de la Actividad, a tanto alzado y a fondo perdido. La ayuda oscila entre 3.066 euros y hasta 6.011 euros, en el caso de mujeres.

Los/as destinatarios/as de esta ayuda al inicio de la actividad son autónomos/as que hayan iniciado una actividad empresarial como trabajadores/as autónomos/as por cuenta propia, partiendo de una situación de desempleo.

Podrán beneficiarse de las ayudas jóvenes de hasta 30 años que hayan sido usuarios/as de los Servicios de Andalucía Orienta o hayan participado en programas de formación profesional relacionada con la actividad a desarrollar; mujeres entre 30 y 45 años y parados de larga duración mayores de 45 años que acrediten cualificación o experiencia suficiente en la actividad a desarrollar; y otros colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral.

Se contemplan como actividades subvencionables las vinculadas a los Nuevos Yacimientos de Empleo, siendo prioritarios los servicios de la vida diaria, el fomento de actividades culturales y de ocio en el ámbito rural, los servicios relacionados con el medioambiente y servicios complementarios relacionados con la calidad de vida; también son subvencionables los servicios vinculados al mantenimiento, reparación y acondicionamiento de instalaciones, las actividades vinculadas al sector industrial, audiovisual y el sector de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Esta ayuda se complementa con la posibilidad de beneficiarse de los programas prestados por el Servicio Andaluz de Empleo de la Consejería de Empleo o por entidades colaboradoras.

2. Ayuda a la/s primera/s contratación/es de carácter indefinido y a jornada completa, o transformaciones de contratos de duración determinada en indefinido que realice de forma simultánea el autónomo/a, a tiempo completo. La ayuda consiste en una cuantía a tanto alzado y a fondo perdido por importe de 4.208 euros por cada primera/s contratación/es laboral/es de

carácter indefinido y a jornada completa, o transformación/es de contrato de duración determinada.

Las ayudas podrán ser solicitadas para la contratación de los siguientes colectivos: mujeres, preferentemente víctimas de violencia de género, mayores de 45 años en situación de desempleo durante más de un año, jóvenes menores de 30 años, personas con discapacidad, otros colectivos con especiales dificultades. Se contemplan como actividades a desarrollar las mismas que son consideradas en las ayudas al inicio de la actividad. El periodo mínimo de mantenimiento de los contratos indefinidos creados o transformados es de tres años.

Por otra parte, conviene destacar el reciente impulso dado desde la Junta de Andalucía a la extensión de fórmulas financieras relativamente novedosas para apoyar financieramente el autoempleo de personas desempleadas y con riesgo de exclusión social. Así, a final de 2004, la Consejería de Empleo y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social han firmado, junto con una entidad financiera y una entidad social colaboradora, un Convenio de Colaboración para facilitar el autoempleo de personas con dificultades de acceso al sistema crediticio tradicional, mediante la concesión de microcréditos. Los/as beneficiarios/as de los mismos serán mujeres, jóvenes, discapacitados/as o en general personas con necesidades de integración laboral y social y en riesgo de exclusión financiera.

Desde la Junta de Andalucía, a través tanto de las UTEDLTs, como de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Igualdad, Instituto Andaluz de la Mujer e Instituto Andaluz de la Juventud, se difundirá la existencia de estos microcréditos. A la entidad social colaboradora, que participa en la tramitación de las solicitudes de microcréditos, se le encomienda el seguimiento de los proyectos aprobados. En fin, la concesión de cada préstamo será competencia final de la entidad financiera, siguiendo siempre criterios bancarios y de análisis de riesgo, que eviten o minimicen fenómenos de impago susceptibles de provocar el descrédito de esta interesante herramienta de apoyo a la inclusión por medio del autoempleo.

Por último, hay que destacar que el fomento del empleo cuenta con una herramienta impulsora fundamental: el Programa de Escuelas Taller, Casas de oficios, Talleres de empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo. El Programa surge en 1985, bajo la tutela del Instituto Nacional de Empleo, consolidándose

dentro del ámbito nacional. Con el Real Decreto 467/2003, de 25 de abril de 2003, se traspasa a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la gestión y control de los Programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo.

El Programa desarrolla un conjunto de acciones formativas con el objetivo de capacitar, profesionalmente, a colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, a través de la realización de actividades de utilidad pública, social o artesanal y a través de la profesionalización y adquisición de experiencia. Se integra la formación con la práctica profesional para mejorar así la empleabilidad de las personas.

Las entidades ejecutoras de las acciones formativas, receptoras de las ayudas o subvenciones concedidas por la Consejería de Empleo, son las Corporaciones Locales, consorcios, asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro con sede en el ámbito territorial de Andalucía.

Por lo que se refiere a las acciones formativas en sí, Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo se configuran como programas mixtos de empleo y formación de carácter temporal. Los trabajos realizados girarán en torno a actividades relacionadas con:

- Escuelas Taller: la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente; la recuperación o creación de infraestructuras públicas; otras actividades de utilidad pública o social.
- Casas de Oficios: el mantenimiento y cuidado de entornos urbanos, rurales o del medio ambiente; la mejora de las condiciones de vida de pueblos y ciudades a través de la prestación de servicios sociales y comunitarios; otras actividades de utilidad pública o social.
- Talleres de Empleo: actividades relacionadas con el interés público, social o artesanal.

Los/as beneficiarios/as de la formación de Escuelas Taller y Casas de Oficios son jóvenes desempleados/as menores de 25 años (desempleados/as en gene-

ral en los Talleres de Empleo). Los programas tienen carácter mixto de formación y empleo temporal: una primera etapa tiene carácter formativo, y la segunda combina formación y empleo. En la etapa mixta (formación en alternancia con la práctica profesional) los/as alumnos/as de Escuelas Taller y Casas de Oficios, son contratados/as por las entidades promotoras. En el caso de Talleres de Empleo, dicha contratación se produce desde el inicio del proyecto.

Para concluir, cabe destacar el papel clave de Corporaciones Locales, Consorcios y entidades sin fines de lucro como ejecutores de las acciones previstas en el Programa de Casas de Oficios, Escuelas Taller y Talleres de Empleo. Asimismo, habría que subrayar la concentración que suponen estos esfuerzos de formación/empleabilidad, al dirigirse a colectivos con acusadas dificultades de inserción y fomentar su inserción estableciendo un período de prácticas en el proceso de formación (lo que debe incidir positivamente en las perspectivas de inserción) y mediante la actuación de las Unidades de Promoción y Desarrollo. Estas últimas son módulos de intervención de ámbito comarcal y regional que colaboran en la preparación y evaluación de los proyectos de Escuelas Taller y Casas de Oficios, descubriendo las potencialidades de desarrollo y empleo de las comarcas y fomentando la inserción laboral de los alumnos/as trabajadores/as que participan en dichos proyectos.

3.3. Fomento empresarial

Respecto a las políticas de fomento empresarial, se constata un protagonismo marcado de la Junta de Andalucía (especialmente a través de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa), si bien la Administración del Estado tiene igualmente una serie de medidas relevantes en este ámbito.

Las actuaciones de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (CICE), en particular de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, se dirigen, en lo fundamental, a facilitar el acceso a la financiación para la creación de nuevas empresas y para la adaptación de las existentes. Cabe desatacar el programa "Creación y empresas y consolidación del tejido empresarial"²⁴, cuyo objetivo es facilitar la creación de empresas y la consolidación del tejido empresarial andaluz. Para ello, se conceden diversos tipos de ayudas (présta-

²⁴ Forma parte del conjunto de Programas de Ayuda en el marco de la Subvención Global de Andalucía 2000 - 2006.

mos a largo plazo, bonificaciones en los tipos de interés y subvenciones directas, básicamente) a las inversiones destinadas a:

- Crear empresas, ampliarlas y modernizarlas (incorporación de nuevas tecnologías y nuevas técnicas).
- Realizar el traslado de empresas a suelo industrial y a centros de servicios empresariales.
- Creación de empresas por parte de jóvenes (menores de 35 años) y mujeres (de cualquier edad) que acceden por primera vez al mundo de la empresa.

También se apoya la financiación de nuevas empresas por parte de investigadores/as y las Universidades andaluzas. Así, el Proyecto Campus, impulsado por la CICE, a través de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, y las Universidades andaluzas, concede ayudas a proyectos presentados por investigadores/as que contengan ideas novedosas con posibilidades de aplicación industrial y comercial (deben materializarse en la creación de una nueva empresa).

Por otra parte, la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía ofrece una gama de servicios a las empresas andaluzas. Así, facilita el acceso a información empresarial de diversa índole, a través bases de datos sobre temas empresariales, guías de ayudas y para la creación de empresas, etc. También se facilita información y asesoramiento para impulsar la innovación, a través del Centro de Información Tecnológica y de la Propiedad Industrial de Andalucía, y se prestan servicios facilitadores del posicionamiento de las empresas andaluzas en el exterior (servicio de traducción telefónica, ASITEL).

Para tener una visión completa de las actuaciones de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa habría que añadir, en primer lugar, las acciones desarrolladas por los Centros Andaluces de Emprendedores) para fomentar y difundir la cultura emprendedora²⁵, que incluyen las siguientes:

- Difusión de la cultura emprendedora. Para ello cuenta con la propia web del Centro de Emprendedores, se realizan campañas y jornadas de sensibilización, etc.

²⁵ En la actualidad hay dos centros, ubicados en Málaga y Granada.

- Impulso al inicio de nuevas iniciativas emprendedoras. Ello se materializa en la oferta de servicios como el asesoramiento y seguimiento de las ideas de negocio, información para la creación de empresas, servicio de preincubadora empresarial, información para la captación de inversiones, etc.
- Formación de emprendedores, mediante cursos para emprendedores, seminarios, talleres o juegos de simulación.
- Identificación de oportunidades empresariales, prospección, introducción de las nuevas tecnologías, innovación, etc.

Por otra parte, desde la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa se lanzan una serie de medidas para impulsar el desarrollo de cooperativas y sociedades laborales. En cuanto al asesoramiento, cabe destacar sobre todo la Red Andaluza de Escuelas de Empresas, compuesta por 143 Escuelas que ofrecen información y asesoramiento para la creación y consolidación de empresas de economía social. En lo tocante a la financiación, el Programa Andaluz para el Fomento de la Economía Social incorpora una serie de mecanismos para facilitar la financiación de cooperativas y sociedades laborales. Por ejemplo, el programa "Proyectos Locales de Economía Social" concede subvenciones a Corporaciones Locales y fundaciones que promuevan y apoyen la creación de cooperativas y sociedades laborales. Además, se prevén subvenciones y avales financieros y bonificaciones de los tipos de interés, a fin de apoyar financieramente a cooperativas y sociedades laborales, incluyéndose subvenciones específicas para facilitar las inversiones de las nuevas cooperativas y sociedades laborales. Por otra parte, en el marco del mencionado Programa se implementan medidas de ayudas para favorecer el asociacionismo y la cooperación de entidades de economía social.

Dentro de las medidas de fomento empresarial promovidas desde la Administración Autonómica, se incluyen las destinadas a promover la creación y consolidación de empresas de mujeres. Así, desde 1996 el Instituto Andaluz de la Mujer viene desarrollando el Servicio de acompañamiento a la creación y mejora de empresas. Son los llamados Centros VIVEM, servicios provinciales especializados en el acompañamiento a la iniciativa empresarial de las mujeres, desde los que se ofrece información, asesoramiento, formación y acompañamiento para la creación de empresas y la mejora de la actividad empresarial y/o autónoma de las mujeres andaluzas.

A las actuaciones de fomento empresarial de la Junta de Andalucía hay que añadir las promovidas desde la Administración Central, las Corporaciones Locales y las Cámaras de Comercio. Desde la Administración Central, se impulsa el asesoramiento empresarial mediante diversos programas, entre los que se podrían destacar los siguientes:

- Creación y Consolidación de Empresas (CRECE), destinado a empresas y emprendedores/as que pongan énfasis en la utilización de TIC. La formación es impartida por la Escuela de Organización Industrial.
- Plan PYME (puesto en marcha por la Dirección General de Política de la PYME en colaboración con las Comunidades Autónomas). Mediante el Plan, se conceden subvenciones a Organismos Intermedios²⁶ que desarrollan proyectos que promuevan la integración de la PYME en la Sociedad de la Información y la incorporación de técnicas empresariales novedosas.
- NEOTEC. Es una iniciativa promovida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con el objetivo fundamental de apoyar la creación y consolidación de nuevas empresas de base tecnológica en España. El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) se encarga de la gestión de los proyectos NEOTEC. Las acciones realizadas incluyen el asesoramiento de ideas empresariales, la concesión de créditos sin intereses a empresas de reciente creación y el fomento de la participación de empresas de capital riesgo.
- Ventanilla Única Empresarial (VUEs). Es un programa mixto, de simplificación administrativa y asesoramiento empresarial. Para su desarrollo, la coordinación de diversas unidades de la Administración Central ha sido crítica, si bien en la creación de VUEs interviene también la Administración Autonómica y Local. Debe notarse que este mecanismo se encuentra apenas presente en Andalucía: sólo hay una VUE, que gestiona la Cámara de Comercio de Sevilla.

Por otra parte, habría que destacar las actuaciones de la Administración del Estado en materia de apoyo a la financiación empresarial. Sin ánimo de exhaustividad, podrían mencionarse los siguientes programas:

²⁶ Los Organismos Intermedios son organizaciones públicas, semipúblicas o privadas sin ánimo de lucro con personalidad jurídica propia, que de forma habitual, prestan servicios de apoyo de carácter empresarial a las PYMEs.

- **Emprender en femenino.** Se trata de un programa de ayudas promovido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales y el Instituto de la Mujer, cofinanciado por el propio Instituto y el FSE a través del programa "Lucha contra la discriminación" de los Marcos Comunitarios de Apoyo para el periodo 2000-2006. Las ayudas están destinadas a fomentar la inserción laboral por cuenta propia de las mujeres que se hayan constituido como trabajadoras autónomas o que hayan creado su propia empresa en sectores incluidos en los Nuevos Yacimientos de Empleo.
- **Microcréditos para mujeres emprendedoras y empresarias.** Este programa es promovido por el Instituto de la Mujer en colaboración con la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (DGPYME) y La Caixa. El objetivo es financiar proyectos empresariales de mujeres a través de microcréditos con condiciones ventajosas y sin necesidad de avales. Una vez otorgado el microcrédito se lleva a cabo un seguimiento de la marcha del negocio.
- **Línea PYME del ICO.** A través de la Línea PYME se financian en condiciones preferentes las inversiones en activos fijos productivos llevadas a cabo por PYMEs, hasta el 70% del proyecto de inversión neto. Para emprendedores/as, existe la línea de Microcréditos para España 2004, que consiste en financiar la puesta en marcha de pequeños negocios o microempresas por parte de personas que carezcan de garantías bancarias o aval. Se financia hasta el 95% de la inversión a realizar, con un límite de 25.000 euros.
- **Préstamos participativos.** Los préstamos participativos han sido desarrollados desde 1997 por la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), entidad colaboradora de la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa. El préstamo participativo es una figura intermedia entre el préstamo tradicional y el capital riesgo. Respecto al primero, se diferencia porque respeta más los ciclos de las empresas, acomodando el pago a los resultados, así como por su carácter subordinado y por la no exigencia de garantías (salvo la solvencia del proyecto empresarial y el equipo gestor). Frente al capital riesgo, el préstamo participativo facilita los procesos de desinversión y de valoración de las participaciones, evita tensiones por la entrada de terceros en la empresa y permite la deducción del Impuesto de Sociedades de los gastos financieros (a diferencia del tratamiento fiscal si fueran dividendos).

Resta señalar que desde la Administración Central se han promovido otras medidas de fomento empresarial que inciden sobre la simplificación administrativa y el coste de crear empresas. Además de las ya mencionadas VUEs, cabe destacar el proyecto Nueva Empresa. La fórmula "Nueva Empresa" se configura como una especialidad de la Sociedad de Responsabilidad Limitada²⁷ que proporciona a las empresas más pequeñas un marco jurídico más sencillo y adaptado a sus necesidades. Incorpora un nuevo procedimiento para la constitución de las sociedades, basado en las tecnologías de la información y comunicación. Con ello, se reducen los plazos necesarios para constituir la sociedad de forma espectacular, desde los 30-60 días actuales a, aproximadamente, 48 horas. En agosto de 2004, se habían constituido 458 empresas por el procedimiento telemático, y 16 estaban en trámite. Ninguna de estas empresas era andaluza.

Visto el papel de la Administración Autonómica y Estatal en el fomento del espíritu empresarial, restaría considerar la actuación de entidades locales y Cámaras de Comercio. Respecto a las Corporaciones Locales, el análisis realizado revela que resulta relativamente frecuente que los Ayuntamientos de las grandes poblaciones y, a veces, las Diputaciones provinciales, presten algún tipo de servicio de asesoramiento a emprendedores/as, al margen de los promovidos desde la Junta de Andalucía. Se constata una cierta tendencia a la especialización de estos servicios, creándose unidades especiales para jóvenes y mujeres.

Por otra parte, en el terreno de la financiación, algunas entidades tienen mecanismos propios para apoyar la creación de empresas. Cabe destacar el esfuerzo por extender los microcréditos (Ayuntamiento de Granada, Diputación de Sevilla) y el capital riesgo (Diputación de Málaga y Sevilla), fórmulas relativamente novedosas y, sobre todo, con escasa presencia en Andalucía. El papel de las Corporaciones Locales, especialmente mediante el establecimiento de acuerdo con entidades financieras y de redes de apoyo, puede resultar crítico para un mejor aprovechamiento de estos sistemas de financiación. Por el contrario, no resulta tan evidente que se estén ofreciendo subvenciones a empresas jóvenes, pues existen ayudas similares a nivel autonómico.

²⁷ Ley 7/2003, de 1 de abril, de la sociedad limitada Nueva Empresa, por la que se modifica la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada.

Para concluir, habría que mencionar el papel clave de las Cámaras de Comercio de Andalucía dentro de las actividades de fomento del espíritu empresarial. Todas las Cámaras tienen programas de asesoramiento empresarial, y con frecuencia establecen colaboraciones con Ayuntamientos y Diputaciones para el desarrollo de programas de asesoramiento y formación empresarial. Estos servicios incluyen información y asesoramiento (sobre trámites administrativos, constitución de empresas, ayudas, elaboración del plan de empresa), y frecuentemente realizan seguimiento de los proyectos empresariales. En el marco de los servicios de asesoramiento empresarial, se desarrollan los Programas de la Fundación INCYDE²⁸, a través de los cuales los/as emprendedores/as reciben un asesoramiento y formación reforzado (en comparación con los que habitualmente obtienen en los servicios de asesoramiento empresarial habituales)²⁹.

Además, las Cámaras desarrollan un programa específico para impulsar la creación de empresas de mujeres, a saber, el Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres (PAEM). Este programa se lleva a cabo en colaboración con el Instituto de la Mujer, Consejo Superior de Cámaras de Comercio y cuenta con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo. Su objetivo es apoyar las iniciativas empresariales de mujeres con inquietud emprendedora, en cualquier fase de su proyecto. Para ello, se hace un seguimiento y tutorización completa del proyecto empresarial, hasta alcanzar el objetivo final que es la creación de la empresa.

²⁸ El Instituto Cameral de Creación y desarrollo de la Empresa (INCYDE) tiene como objetivo apoyar la creación y consolidación de empresas. Surge de una iniciativa de las Cámaras para fomentar la vocación empresarial.

²⁹ Estos Programas constan de tres fases. En primer lugar, se analiza la idea del emprendedor hasta realizar un proyecto empresarial viable a través de tutorización activa e individualizada y combinación de herramientas de gestión y consultoría individualizada. Una vez finalizado el proyecto, se inicia su seguimiento hasta ponerlo en marcha. Para ello, un/a consultor/a se desplaza a cada localidad y a cada empresa para realizar la asesoría individualizada mediante entrevistas periódicas con los/as futuros/as empresarios/as.

4. EXPERIENCIAS INNOVADORAS

En este capítulo se describen experiencias innovadoras en el ámbito de políticas activas de empleo y de fomento empresarial que han sido desarrolladas en Andalucía a lo largo de los años 2001-2004. Éstas son el resultado de la puesta en marcha e implementación de proyectos de empleo, enmarcados en la Iniciativa Comunitaria Equal, que se erigen como bancos de prueba para experimentar nuevas fórmulas de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. Una vez concluido el período de ejecución de los mencionados proyectos, resulta posible identificar sus resultados finales (las experiencias innovadoras de éxito) y difundirlos entre el conjunto de agentes que ejecutan y/o diseñan políticas activas de empleo (y de fomento empresarial).

Como se ha mencionado, las experiencias recogidas han sido desarrolladas en Andalucía. Son innovadoras en este contexto, y de ahí cabe inferir el interés de su divulgación entre el conjunto de entidades que, en Andalucía, ejecutan las políticas objeto de estudio. En este sentido, debe recordarse que, como se muestra en el capítulo precedente, en la ejecución de las políticas activas de empleo (y en las de fomento empresarial) interviene un conjunto amplio de entidades. Esto es, además de los servicios prestados por la Administración Autonómica y Central, hay una serie de programas de tales administraciones que ejecutan Corporaciones Locales, instituciones sin fines de lucro y otras entidades (los Programas de Inserción son un claro ejemplo en este sentido). Dada la multiplicidad de entidades que intervienen en la ejecución, permitiendo una flexibilidad y acercamiento a las personas y territorios, tiene un interés indudable la difusión de las experiencias innovadoras que, en buena medida, podrían ser consideradas (incorporadas) por las entidades que ejecutan políticas activas de empleo (y fomento empresarial).

Junto a ello, es previsible que, al menos parte de las experiencias, puedan resultar interesantes para entidades que intervienen en el diseño y/o ejecución de las políticas analizadas en otras Comunidades Autónomas, a pesar de que no hayan sido implementadas en su territorio.

En definitiva, el objetivo que se persigue en este capítulo es difundir las experiencias realizadas, poniendo de manifiesto en qué consisten, cómo se han desarrollado, cuáles son sus elementos innovadores y los aspectos más relevantes con vistas a lograr su aplicación con éxito. Para ello, se presenta inicialmente la metodología seguida en la detección de experiencias innovadoras. Seguidamente se exponen las experiencias obtenidas en el ámbito de políticas activas de empleo y de fomento empresarial.

4.1. Nota metodológica

Un primer aspecto a considerar son los proyectos que han sido estudiados a fin de detectar experiencias innovadoras en materia de empleo y adaptabilidad empresarial. Pues bien, entre 2001 y 2004, se han ejecutado en Andalucía 29 proyectos Equal, siendo la Junta de Andalucía la entidad representante de 21 de estos proyectos, y el estudio ha tratado de obtener información sobre el desarrollo de los 29 proyectos y sus experiencias innovadoras. Por lo tanto, todos los Proyectos Equal de Andalucía han sido contemplados en el estudio, con las limitaciones que ha supuesto, ocasionalmente, la obtención de la información de base. En los cuadros siguientes se recogen los mencionados proyectos, clasificados en función del área temática a la que se adscriben y la entidad que los representa (Junta de Andalucía-Cuadro 3 - y otras entidades- Cuadro 4).

Cuadro 4.
Iniciativa Comunitaria Equal 2001-2004 en Andalucía.
Proyectos representados por otras entidades

PROYECTO	ENTIDADES INFORMANTES
1. Inserción y reinserción	
SIRENA	Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz)
CALYTECH	Consortio Red Local de Andalucía
PROMOJAEN	Diputación Provincial de Jaén
5. Conciliar la vida familiar y profesional	
CAMPIÑA SUR: TRABAJANDO POR IGUAL	Asociación Grupo Acción Local Campiña Sur
6. Reducir los desequilibrios de género	
ITINERARIOS DE IGUALDAD	Universidad de Granada
IGUALDAD EN LO RURAL	Asociación Comarcal Gran Vega de Sevilla
MEVEL PONIENTE GRANADINO	Consortio para el Desarrollo Rural Poniente Granadino
MEVEL EL CONDADO	Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de El Condado

Cuadro 3.
Iniciativa Comunitaria Equal 2001-2004 en Andalucía.
Proyectos representados por la Junta de Andalucía

PROYECTO	ENTIDADES INFORMANTES
1. Inserción y reinserción	
APROXIMATE	Diputación Provincial de Málaga
EQUAL GRANADA. LA CIUDAD PATRIMONIAL DE LA IGUALDAD Y LOS NUEVOS EMPLEOS	Ayuntamiento de Granada. Instituto de Formación y Empleo
EQUAL ANDALUCÍA: ESTRATEGIAS PARA EL EMPLEO	Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social. Dirección General de Bienestar Social. Servicio de Barriadas
SEVILLA CIUDAD INTEGRADORA PARA LA IGUALDAD	Ayuntamiento de Sevilla. Área de Economía e Industria
SURATLÁNTICO. DINAMIZACIÓN LABORAL EN ENP DEL LITORAL ATLÁNTICO ANDALUZ	Consejería de Medio Ambiente. Dirección General de RENPA y Servicios Ambientales
2. Combatir el racismo y la xenofobia	
ARENA	Consejería de Gobernación. Dirección General de Políticas Migratorias
3. Creación de empresas	
VÍA VERDE PARA EMPRENDER	Consortio Vía Verde
ALMERÍA EMPRENDE	Ayuntamiento de Almería. Área de Desarrollo Económico Sostenible
PIONEROS 106	Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Dirección General de Economía Social Fundación Reedes Andalucía
LA OPORTUNIDAD PARA EMPRENDER EN EL NORTE DE CÓRDOBA	Mancomunidades de Municipios de Valle del Guadiato y Pedroches
CLAVE&LABORO	Ayuntamiento de Estepa
4. Adaptabilidad	
ADAPTAGRO	Mancomunidad de Municipios de la Sierra de Cádiz
TIYARADAPT	Consejo de Cámaras de Comercio Industria y Navegación de Andalucía
5. Conciliar la vida familiar y profesional	
CO-LABORA.COM	Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social. Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión
FILÓN	Asociación para el Desarrollo Rural de la Cuenca Minera
ODISEA	Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo
CIUDADES Y PERSONAS EMPRENDEDORAS POR LA IGUALDAD	Civic-Inserción y Empleo
6. Reducir los desequilibrios de género	
ITACA EMPLEO E IGUALDAD EN CLAVE LOCAL	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
ANDALUCÍA EN E-IGUALDAD	Fundación Directa
D.I.D.O.	Ayuntamiento de Jerez. Instituto de promoción y desarrollo de la ciudad
CONSTRUYENDO FUTURO: UNA OPORTUNIDAD DE EMPLEO PARA LAS MUJERES	Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social. Instituto Andaluz de la Mujer

Un segundo aspecto a tratar es el tipo de actuaciones de los proyectos que es objeto de análisis. En este sentido, hay que señalar que se ha realizado un estudio global del desarrollo de los proyectos, a fin de detectar las experiencias innovadoras en el ámbito de las políticas activas de empleo, dentro de las diferentes líneas de actuación de las mismas (intermediación, formación para el empleo y fomento del empleo). No obstante, puesto que los proyectos, siguiendo las directrices marcadas por la Estrategia Europea del Empleo, también operan en otros ámbitos, en particular experimentando fórmulas para promover la adaptación de empresas y trabajadores/as, se han tenido igualmente en consideración las experiencias que promueven la adaptabilidad. Éstas, a su vez, encajan en el marco de actuación de las políticas de fomento empresarial. En suma las experiencias objeto de análisis son las que se articulan en torno a las medidas de política activa de empleo y de fomento empresarial.

Por otra parte, conviene detenerse en el concepto de “experiencia innovadora” objeto de la investigación. Estas responden a la noción de “buena práctica” de la Iniciativa Comunitaria Equal. Se trata de fórmulas con capacidad para promover la inserción laboral y adaptabilidad de las empresas que:

1. Tengan carácter innovador. La innovación puede responder a los siguientes conceptos³⁰:

- Innovación en el proceso (medidas, contenidos, métodos, enfoques, instrumentos).
- Innovación en el objeto (nuevas áreas de interés, nuevos colectivos objetivo).
- Innovación en el contexto (adaptación o mejora de las condiciones del marco institucional o político en que se ejecutan las acciones, creación de redes).

2. Tengan capacidad de ser transferidas, ya sea a entidades similares o mediante su incorporación en las políticas generales de empleo.

³⁰ Se sigue el enfoque de la “Guía para la presentación de proyectos EQUAL”, Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

Con respecto a la innovación, debe hacerse alguna matización. Primero de todo, el concepto de innovación es considerablemente amplio. Puede consistir en extender instrumentos escasamente presentes y mejorar su diseño, en la introducción de fórmulas genuinamente innovadoras, en el perfeccionamiento de instrumentos ya presentes, etc. En segundo lugar, la innovación de las experiencias se realiza teniendo en cuenta las actuaciones y políticas desarrolladas en Andalucía. Para ello, un instrumento fundamental es el estudio de las políticas activas de empleo en Andalucía, cuyos resultados principales se presentaron en el capítulo precedente, pues permite identificar los principales programas y formas de actuación de las entidades responsables del diseño de las políticas y de su ejecución.

Por último, en relación con las fuentes de información empleadas para el estudio de los proyectos y la identificación y validación de sus experiencias innovadoras, habría que mencionar que se partía de una información rica y abundante. En efecto, a lo largo del desarrollo de la Iniciativa Comunitaria Equal 2001-2004, la Consejería de Empleo, en calidad de representante de buena parte de los proyectos Equal andaluces, ha ido recabando y analizando información sobre los proyectos Equal y sus buenas prácticas. En este sentido, cabe destacar:

- Informes de Seguimiento realizados periódicamente por la Consejería de Empleo.
- Resultados del seminario “La creación de empresas en el marco de proyectos EQUAL” (30 de Septiembre de 2003, Córdoba), organizado por la Consejería de Empleo. En particular, resultaron de gran interés las conclusiones obtenidas en los grupos de trabajo desarrollados sobre “Los factores de éxito para crear una empresa: el papel de la financiación y las nuevas formas de financiación de la PYME” y “Los servicios de apoyo a la creación y consolidación empresarial”.
- Identificación preliminar de buenas prácticas en creación de empresas y adaptabilidad, recogidas en la publicación del Servicio Andaluz de Empleo (2003).

Esta información ha sido completada y actualizada, por medio de un estudio diagnóstico de los 29 proyectos Equal en Andalucía, del que se extraen, una

vez finalizada la ejecución de los mismos, las experiencias innovadoras. A su vez, este estudio se nutre de las siguientes fuentes de información:

- Informes, documentos y presentaciones aportados por los/as informadores/as de los proyectos.
- Páginas web de los proyectos.
- Entrevistas personales (presenciales y telefónicas) a responsables de los proyectos, dirigidas a completar la información, valorar las actuaciones y profundizar en las experiencias innovadoras.

4.2. Políticas activas de empleo

En este apartado se presentan las experiencias obtenidas en el ámbito de las políticas activas de empleo, que se clasifican en torno a las tres grandes líneas de actuación de dicha política, tal y como se recogen en el capítulo precedente. Esto es: intermediación, formación para el empleo y fomento del empleo. Además, se recoge una experiencia que cabría clasificar como “otras medidas de políticas activas de empleo”, pues difícilmente encuadra en las tres líneas de actuación mencionadas.

Cada una de las experiencias se considera de forma independiente, con miras a destacar sus características más significativas, elementos de innovación y aspectos clave para su aplicación con éxito.

4.2.1. Intermediación

Intervención para la dinamización local

Con el fin de dinamizar un entorno social vinculado a una actividad productiva tradicional en declive, la pesca, donde la identidad social presenta una fuerte asociación con la laboral, se ha experimentado con éxito una metodología de “Intervención para la dinamización local”³¹. Se basa en un enfoque sistémico que hace a las familias el objeto de su actuación, y no a los individuos,

³¹ Esta metodología la desarrolló el proyecto Equal “Sirena”. Se trataba de un proyecto de formación y empleo dirigido a familias con dificultades de inserción laboral pertenecientes a la barriada pesquera de la Atunara en el municipio de La Línea de la Concepción (Cádiz).

contando con todos los elementos presentes en el barrio que determinan los valores y motivaciones de la población. El enfoque sistémico, interviniendo desde las familias y no desde el/la trabajador/a, tiene gran impacto en la transformación de los valores y roles familiares, que dificultan severamente la inserción laboral de personas cuya identidad social se asocia a la laboral.

La aplicación de la metodología parte de un análisis inicial del entorno en el que se va a actuar, contemplando aspectos tales como el contexto urbanístico, realidad sociolaboral, tejido asociativo, la existencia de instituciones (o personas) con influencia en la comunidad, etc. Se continúa con una actuación que cuenta con la participación de agentes de instituciones clave del entorno (parroquia, cofradía de pescadores), y que se materializa en el contacto con todos los miembros de las familias. De esta forma, se trata de conocer bien las relaciones sociales, valores y actividades de los miembros de la unidad familiar. Además, se sigue una estrategia alejada de las habituales actuaciones llevadas a cabo "desde arriba", pues un elemento importante es el trabajo *in situ*, cercano a los/as beneficiarios/as (las familias de pescadores), contando con técnicos de "calle" que han trabajado en estrecha colaboración con personas clave del barrio (párroco o patrón mayor de la Cofradía de Pescadores).

De forma más exhaustiva, las fases seguidas en la aplicación de esta metodología son las siguientes:

1. Investigación inicial de las condiciones urbanísticas, la situación socio-económica, la realidad socio-laboral, su evolución histórica como barrio, los condicionantes psicosociales que determinan los valores y las motivaciones de la población.
2. Integración y desarrollo del proyecto *in situ*, físicamente dentro de la barriada. Se inicia la dinamización del barrio detectando y contando con todos los agentes clave. En este caso, familias, parroquia, presidente de la asociación de vecinos, patrón mayor, etc. Contar con el apoyo (o la no oposición) de estos agentes determinaba el éxito o el fracaso del proyecto.
3. Intervención sistémica (desde un enfoque de terapia sistémica familiar). Se basa en una estrecha y regular toma de contacto con todos los miem-

bros de la familia hasta conocer en profundidad sus actividades, roles, valores, relaciones sociales.

4. Acciones de animación socio cultural. Se trata de explicar los objetivos del proyecto (incluyendo reuniones, actos festivos, charlas, etc.).
5. Estrategia explicativa y demostrativa de la utilidad directa de la oferta de servicios, las posibilidades formativas y laborales, las perspectivas dudosa de futuro del tradicional sector pesquero, etc. Pero siempre in situ y de forma muy cercana a la población.
6. Acciones de inserción laboral. Tras esta fase de motivación, la familia comienza a tomar una parte más activa, lo que abre paso al desarrollo regular de acciones orientativas, formativas, de acompañamiento, asesoramiento, bolsa de empleo, etc.

Por lo que se refiere a la innovación de la experiencia, habría que subrayar que este tipo de medida supone una alternativa metodológica a las actuaciones en zonas caracterizadas por una fuerte especialización productiva en actividades económicas en declive. El planteamiento conlleva una novedad en el desarrollo de medidas tendentes a mejorar la empleabilidad de la población de zonas aquejadas por procesos de declive en su ámbito de especialidad productiva. El enfoque sistémico no es una innovación absoluta, es bastante usual en disciplinas como la biología o la ecología, así como en actividades de terapia familiar. Sin embargo, lo que sí resulta novedoso es su aplicación como metodología clave en la ejecución de medidas en el terreno de la intervención social, poco habitual en España.

Dadas las características de la experiencia, cabe sostener que el planteamiento metodológico podría ser aplicado, con expectativas de éxito, y previa adaptación a las circunstancias de cada caso, en distintos entornos geográficos cuya población tenga una identidad social asociada a la laboral, y que se encuentre en situación de riesgo de exclusión por el declive de la actividad en la que se encuentra especializada. Sin intención de ser exhaustivos, podría ser aplicable en zonas mineras, entornos agrarios afectados negativamente por las tendencias de la Política Agraria Común de la Unión Europea, etc.

Por último, conviene destacar ciertos aspectos clave para el éxito de la experiencia, que deberían ser tenidos en cuenta en posibles procesos de aplicación. A saber:

- La familia, no el individuo, es el elemento clave de la actuación.
- Frente a medidas de intervención lejanas y burocratizadas, se incorpora un planteamiento de intervención cercano (in situ, con técnicos de calle).
- La colaboración de miembros de instituciones del barrio (como las figuras del párroco o del patrón mayor de la cofradía de pescadores, en la experiencia analizada), tiene gran impacto para promover el cambio.

Servicios integrados para el Acceso al Empleo

Los “Servicios integrados para el Acceso al Empleo” (SIAE³²) consisten en una metodología de intervención para la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión en entornos urbanos deprimidos, concretamente en las Zonas con Necesidad de Transformación Social. Son estructuras de servicios de inserción próximas a los ciudadanos que presentan las siguientes características:

- Desde los servicios se coordinan los recursos existentes para el desarrollo social y laboral de la zona, por ejemplo, los Servicios Integrados para el acceso y mejora de la Vivienda, Educación y Cultura y Salud y Bienestar Social. De esta forma, se facilita apreciablemente el acceso de los/as usuarios/as a las medidas de apoyo a su inserción.
- Se aborda el proceso de inserción desde una perspectiva integral, prestando una importancia notable a la situación social de las personas.
- Se realizan, además de itinerarios de inserción, actuaciones de carácter transversal, con intervenciones a nivel familiar y comunitario, que contribuyen a mejorar las perspectivas de integración sociolaboral. Por ejemplo, se trabaja con asociaciones vecinales, a fin de despertar una “conciencia

³² Estos servicios han sido desarrollados por el proyecto “Equal Andalucía”, que tenía como objetivo el fomento de la empleabilidad de colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social y desarrollar las Zonas con Necesidades de Transformación Social de las ciudades de Sevilla, Cádiz, Huelva, Almería, Jaén, Córdoba y Málaga.

de grupo”, y con familias (especialmente para mejorar la situación de la mujer).

La puesta en marcha de los Servicios Integrados para el Acceso al Empleo ha aportado algunas novedades en los programas de actuación de las Zonas con Necesidad de Transformación Social. En primer lugar, destaca el carácter integral de la oferta de recursos de inserción sociolaborales del territorio puesta a disposición de los beneficiarios de los SIAE. Se contemplan todos los recursos existentes en la zona en materia de acceso al empleo, vivienda, educación, salud y bienestar social. Esto ha permitido dirigirse con mayores garantías de éxito a colectivos como las personas de etnia gitana y mujeres desempleadas con alto riesgo de exclusión social, pues la concentración de recursos facilita que los/as beneficiarios/as accedan a los mismos.

En segundo lugar, destacar que el carácter integral del servicio anteriormente comentado ha sido posible gracias a la colaboración de entidades expertas en distintos ámbitos de actuación, como la Federación de Mujeres Progresistas de Andalucía, la Unión Romaní de Andalucía y otras muchas, que han permitido, a través del trabajo en red, complementar y mejorar las actuaciones que anteriormente se desarrollaban en las ZNTS.

En resumen, el SIAE ha aportado dos elementos innovadores a las medidas de intervención dirigidas a conseguir la inserción sociolaboral de colectivos en riesgo de exclusión de zonas urbanas en declive: 1) la intervención de carácter integral que ha caracterizado a sus actuaciones; 2) la importancia y eficacia del trabajo en red con entidades expertas en distintos ámbitos de actuación.

Esta metodología de intervención podría aplicarse para actuar sobre colectivos con importantes problemas de inserción sociolaboral, no centrándose necesariamente en zonas urbanas deprimidas o en los colectivos en los que ha incidido de manera especial el SIAE (desempleadas en riesgo de exclusión y personas de etnia gitana). Podría aplicarse en municipios rurales con fuerte presencia de inmigrantes con barreras culturales, barriadas con abundancia de personas sin hogar, etc.

Con vistas a la aplicación de esta experiencia, conviene insistir en los aspectos que se encuentran tras el éxito alcanzado, en particular:

- Adopción de un enfoque integral de todos los aspectos del proceso de inserción sociolaboral, dando especial relevancia a los elementos no estrictamente laborales. Para ello es muy positivo combinar las actuaciones sobre el individuo con otras dirigidas a su familia o a su comunidad.
- Estrecha colaboración, a través del trabajo en red, con profesionales de entidades dedicadas a la prestación de servicios a los colectivos beneficiarios. Esta circunstancia permite aprovechar la experiencia y especialización profesional de estas entidades, a la vez que facilita un acercamiento próximo y eficaz a los beneficiarios finales.

*Planes personalizados*³³

Se ha diseñado y experimentado una metodología de intervención basada en los itinerarios personalizados de inserción. Se trata de los llamados “Planes personales”³⁴, concebidos como un proceso personal tendente a la mejora de la empleabilidad a través de la participación en acciones de formación, pre-inserción e inserción, con asesoramiento continuo de un/a orientador/a profesional³⁵. Las principales características del modelo de intervención son las siguientes:

1. Diseño de herramientas. Se busca un punto intermedio entre la estandarización de actuaciones y la individualización de las mismas (altamente costosa). Para ello, tras el estudio previo de las necesidades del territorio y la consideración de las herramientas existentes, se diseña un menú de herramientas (charlas, talleres, cursos de socialización, cursos de capaci-

³³ La descripción de esta experiencia, y el análisis de sus implicaciones, se apoya en “Planificación Personal como medio para la Inserción Socio-Laboral” (ADR Cuenca Minera de Riotinto, 2004).

³⁴ El proyecto Equal “Filón” ha desarrollado este esquema. La idea clave del proyecto (que se ejecutó en las comarcas de la Cuenca Minera de Riotinto y Andévalo Minero) ha sido aprovechar todos los recursos disponibles en el territorio para definir itinerarios de inserción sociolaboral.

³⁵ Otra experiencia que convendría destacar en el terreno de los itinerarios de inserción es la implementada por el proyecto “Andalucía en E-Igualdad”. Este proyecto, desarrollado en las provincias de Cádiz, Córdoba y Sevilla, tiene como objetivo combatir la segmentación laboral (especialmente la vertical), impulsando el posicionamiento de las mujeres en nuevas profesiones y categorías ocupacionales. En este marco, se han experimentado con éxito “Itinerarios formativos”, de carácter personalizado y a la medida de las necesidades de las usuarias (universitarias, emprendedoras, desempleadas y profesionales en general), a fin de facilitar su acceso y posicionamiento en el mercado laboral. Cabe destacar el empleo de dos herramientas: un “Gestor de itinerarios”, que posibilita la personalización, seguimiento y control de la formación realizada; una “Plataforma de Teleformación”, que canaliza el acceso a la formación en sí. Las herramientas, metodología y resultados obtenidos se encuentran descritos en el portal www.e-igualdad.org.

tación profesional, medidas de acompañamiento, etc.) que constituye la base para el diseño de los Planes personales o itinerarios personalizados de inserción.

2. Detección de necesidades. Las personas que muestran interés por participar son objeto de atención particularizada a fin de detectar sus necesidades.
3. Diseño del Plan personal. En este punto, se trata de dar respuesta a las necesidades del individuo por medio de las herramientas prediseñadas, teniendo en cuenta que estas últimas pueden ser modificadas en función de las nuevas necesidades que se detecten.
4. Medidas de acompañamiento. Para facilitar el acceso de las mujeres, se flexibilizan las herramientas y, además, se otorgan (en caso necesario) ayudas al transporte (aspecto de gran importancia en zonas rurales) y a la conciliación. Entre las medidas de acompañamiento, cabe destacar las siguientes:
 - Becas guardería para personas con cargas familiares.
 - Becas de transporte para facilitar el acceso a actividades en todas las poblaciones.
 - Horarios en función del grupo.
 - Número de horas lectivas en función del grupo, entre 3 y 5 horas diarias.
 - Número de participantes en las acciones en función de las necesidades y la operatividad (se evitan mínimos de participación).
5. Tutorización. El desarrollo del Plan personal es apoyado por un/a tutor/a, con un papel muy notable en el diseño, orientación y seguimiento del proceso. Cada participante es apoyado/a por un/a tutor/a (la misma persona desde el inicio).

6. Actividades de inserción social y laboral. Además de la capacitación profesional, los Planes personalizados tienen una dimensión social destacada. Esta faceta social del itinerario se implementa a través de la mejora de habilidades sociales pero, también, mediante experiencias de ocio con las participantes en los procesos de inserción (por ejemplo, encuentros y salidas en grupo). Estas experiencias grupales son muy relevantes para ciertos colectivos. Por ejemplo, para algunas mujeres suponen el inicio de un cambio de mentalidad, al sacarlas de una situación de aislamiento en su grupo familiar, y abren la puerta a una mayor predisposición a la inserción laboral en sí (mediante formación y otras acciones).

En el momento de valorar la innovación de la experiencia, hay que recordar que los modelos de intervención basados en itinerarios personalizados de inserción han sido objeto de atención creciente en los últimos años. En efecto, como se mencionó en el capítulo precedente, la Consejería de Empleo promueve la realización de estos itinerarios, que se articularán desde una oficina del SAE o desde las unidades de la red "Andalucía Orienta".

Lo anterior no invalida el carácter innovador de la experiencia. Por una parte, debe advertirse que los Planes personalizados se han desarrollado en una zona rural y con dificultades de accesibilidad, donde la oferta de herramientas y servicios para la inserción es, en realidad, inferior a la disponible en zonas urbanas. Por tanto, resultan innovadores en el territorio donde se han desarrollado. Además, los Planes personalizados presentan ciertos rasgos metodológicos que los diferencian de los itinerarios promovidos desde los servicios públicos de empleo. Por ejemplo, el énfasis en la intervención social (no sólo laboral) y el uso de medidas de acompañamiento.

Respecto a estas últimas, debe señalarse que existen ciertas medidas, dentro de los servicios públicos de empleo, que facilitan la igualdad de acceso de hombres y mujeres. Cabe mencionar las siguientes:

- En las Escuelas Taller y Casas de oficio, los/as alumnos/as tienen derecho a percibir una beca durante el período de formación. Por tanto, se facilita la participación de mujeres con cargas familiares en estos programas de fomento del empleo.

- El Servicio de formación y acompañamiento al empleo de las mujeres que han sufrido violencia doméstica (IAM) prevé la concesión de una beca a mujeres participantes en los itinerarios.
- El programa de Renta Activa de Inserción otorga a los/as beneficiarios/as una renta equivalente al 75% del salario mínimo interprofesional (SMI) durante un máximo de 10 meses, a fin de que ofrezcan su disponibilidad para realizar acciones dirigidas a aumentar su empleabilidad³⁶. Si bien este programa no tiene el objetivo primordial de impulsar la conciliación y participación de mujeres con cargas familiares en procesos de inserción, en caso de ser candidatas al mismo, produciría tal efecto

No obstante lo anterior, en el desarrollo de los Planes personales se acusa un énfasis muy destacado de las medidas de acompañamiento, tanto por la adecuación de acciones (horarios y flexibilidad) a las necesidades de personas con cargas familiares, como por la activación de un menú de ayudas a la conciliación, que se otorgan con gran flexibilidad en función de las necesidades de las personas.

Más allá de los elementos de innovación de la experiencia, resulta interesante destacar sus resultados y conclusiones sobre el papel de los itinerarios de inserción. Especialmente porque la introducción de los itinerarios en los servicios públicos de empleo es un hecho reciente, y se están aplicando, lógicamente, con gradualidad, tratando de recoger las oportunidades de mejora que se derivan de la experiencia acumulada. Por lo tanto, tiene interés, de cara al futuro, conocer los aspectos que, según la experiencia implementada, han resultado críticos para el éxito de los itinerarios desarrollados, de manera que podrían ser valorados en el proceso de extensión y perfeccionamiento de los itinerarios de inserción.

En este sentido, de la experiencia de los Planes personalizados se han extraído las siguientes conclusiones, con relevancia para apoyar la inserción de personas desempleadas en general por medio de itinerarios de inserción:

- Las herramientas deben estar basadas en las necesidades detectadas. Se trataría de impulsar sistemas que garanticen, por una parte, la posibilidad de conocer la realidad y necesidades (personales y del territorio) de forma

³⁶ Los/as beneficiarios/as son desempleados/as de larga duración mayores de 45 años, discapacitados/as, emigrantes retornados y víctimas de la violencia doméstica.

dinámica y, por otra, la conexión entre necesidades y herramientas al servicio de la inserción.

- Adopción de una visión global: social-laboral. Esto conduce a la integración y aprovechamiento de los sistemas de atención social en el diseño e implementación de itinerarios personalizados.
- Integración de la igualdad de oportunidades, a través de la flexibilización y medidas de acompañamiento. La flexibilización puede lograrse mediante una adecuación de los horarios de formación que, por ejemplo, tenga en cuenta los horarios escolares. Respecto a las medidas de acompañamiento como las becas para guardería y transporte, su uso podría extenderse y, sobre todo, deberían evitarse retrasos en los pagos, pues ello resta eficacia a estas medidas.
- Papel del/la beneficiario/a y el/la tutor/a. La experiencia pone de relieve la importancia de lograr que la persona beneficiaria se erija en responsable fundamental del proceso. El/la tutor/a tiene un papel crítico, una vez que se entiende el itinerario como un proceso abierto a cambios en función de la aparición de nuevas circunstancias, que exige tomar decisiones de forma regular. Ahora bien, el/la tutor/a debe apoyar y acompañar al/la beneficiario/, pero no guiarlo.
- El itinerario debe tener objetivos concretos en el tiempo. A fin de motivar a las personas participantes, se debe transmitir la idea de objetivo temporal, no de recomendaciones con plazo incierto de materialización.
- Énfasis en las acciones de intermediación. Los itinerarios deben fomentar la inserción con programas y acciones específicos, más que considerar la inserción laboral como el resultado del resto de las acciones.

Mediadores/as empresariales

Los/as “Mediadores/as empresariales”³⁷ son personas que realizan actuaciones regulares destinadas a localizar a empresas oferentes de empleo y faci-

³⁷ Esta figura se ha desarrollado en el marco del proyecto Equal “Aproxímate”, que operó en la provincia de Málaga. Las actividades en este proyecto se centraron fundamentalmente en la creación y el funcionamiento de los Centros Rurales de Acceso Laboral, que favorecen el acceso de los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión a un puesto de trabajo que propicie su inserción laboral.

litar la inserción de desempleados/as en las mismas. Los/as mediadores/as se relacionan de forma continua con empresarios/as a fin de lograr que, a la postre, éstos/as consideren habitual recurrir al/la mediador/a para cubrir un puesto de trabajo o para solicitar información laboral puntual (ayudas, subvenciones a la contratación etc.). Igualmente mantienen un contacto fluido con los/as demandantes de empleo, durante el proceso de búsqueda y, temporalmente, tras su incorporación en un puesto de trabajo.

Los/as Mediadores/as empresariales han desarrollado su labor durante los años 2002 a 2004 en municipios de la provincia de Málaga. Durante parte de este período, su labor podía ser considerada como genuinamente innovadora, dada la inexistencia generalizada de este tipo de servicio que, además, es específico para personas con especiales dificultades de inserción (discapacitados/as e inmigrantes, fundamentalmente). Por lo tanto, como elementos innovadores habría que señalar los dos siguientes:

- La introducción de una figura relativamente nueva en el territorio: el/la mediador/a que acude directamente a las empresas.
- La especificidad del colectivo al que se dirige el servicio.

Ahora bien, en el momento actual, hay que matizar el carácter innovador de la experiencia, puesto que desde 2003 está en marcha en Andalucía el Programa de Agentes de Intermediación Laboral, lanzado por la Consejería de Empleo para atender de forma personalizada las necesidades de contratación de las empresas, como se señaló en el capítulo precedente.

Quizás, como aspecto más relevante de la experiencia, se encuentra el hecho de que su buen funcionamiento avala el interés de la línea de actuación emprendida por la Consejería de Empleo en fechas recientes, basada en la actuación directa sobre las empresas. Además, a la luz de la experiencia analizada, cabría apuntar las siguientes sugerencias para el desarrollo futuro del Programa de Agentes de Intermediación Laboral³⁸:

³⁸ Téngase presente que el Programa de Agentes de Intermediación Laboral tiene carácter de experiencia piloto: se trata de ir creando una red de agentes que contribuya eficazmente a la intermediación, introduciendo las posibilidades de mejora que se extraigan de la aplicación del programa. Ello hace especialmente útil conocer la experiencia obtenida, en Andalucía, por un programa de similar naturaleza.

- Estabilidad del Programa y de los/as Agentes. En la experiencia de los/as “Mediadores/as empresariales”, la labor de éstos/as se torna más eficaz con el paso del tiempo, conforme aumenta su conocimiento del tejido empresarial local y ganan la confianza de las empresas. Por tanto, a medio o largo plazo resultaría conveniente que hubiera un número suficiente de Agentes (a fin de poder abordar convenientemente a las empresas) que ejerzan su labor de forma estable.
- Estrechar la relación entre Agentes y técnicos/as de orientación para el empleo. Una clave para el éxito de los/as “Mediadores/as empresariales” ha sido su conocimiento no sólo de las empresas, sino también de las personas desempleadas. Esto apunta a la conveniencia de un contacto regular de los/as Agentes no sólo con el personal de las oficinas del SAE, sino también con otras entidades que realicen orientación para el empleo. Se trataría de que el/la técnico/a más cercano/a al/la desempleado/a sea el/la responsable de valorar, junto con el/la Agente para la Intermediación, la idoneidad de un/a candidato/a para cubrir una vacante. En términos prácticos, esto apuntaría a un trabajo conjunto entre el/la Agente, por una parte, y el personal de orientación de las oficinas del SAE, las unidades de “Andalucía Orienta” y las UTEDLTs.
- Continuar la labor tras la contratación. Se considera recomendable, especialmente con colectivos con dificultades de inserción, que durante un período aproximado de un mes se mantenga el contacto entre el/la Agente, la empresa contratante y la persona contratada. Y ello con miras a mediar en caso de conflicto inicial entre empresa y trabajador/a. Se trataría de “mediar para consolidar nuevos puestos de trabajo”, tal y como va resultando frecuente “asesorar para consolidar nuevas empresas”.

Mediadores/as interculturales

La atención a personas inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas ha conducido a la incorporación de “Mediadores/as interculturales”³⁹, esto es, de

³⁹ Por ejemplo, en el proyecto “Equal Andalucía” (véase nota 33) y el proyecto “Arena”. Este último (desarrollado en municipios de Almería, Cádiz y Huelva) tenía como línea de actuación principal la sensibilización para la prevención del racismo y la xenofobia, para así facilitar la participación de la población inmigrante en condiciones de igualdad respecto a la población autóctona, especialmente en el ámbito laboral.

personas especialmente preparadas (por su origen y/o por su formación cultural y lingüística) para asesorar y orientar a colectivos con una alta especificidad cultural. La incorporación regular de esta figura en los procesos de inserción de estos colectivos se muestra más como una exigencia que como una opción, si se desea dotar de mayores garantías de éxito a los esfuerzos de inserción sociolaboral.

Este papel crítico que cabe imputar a la figura de los/as mediadores/as interculturales, a la luz de los resultados de las experiencias de empleo analizadas, deriva de su utilidad para lograr la captación de beneficiarios/as potenciales, así como el inicio y, lo que es acaso más relevante, la continuidad de su proceso de inserción. Sin la figura del/a mediador/a, el trabajo de los/as profesionales de la orientación hubiera sido complicado, si no imposible en algunas circunstancias.

Algunos ejemplos pueden ilustrar el papel fundamental de los/as mediadores/as. Así, en cuanto a la captación, el hecho de que colectivos como personas de etnia gitana o ciertos grupos de inmigrantes se encuentren en situación de elevada marginación, que los aísla de los canales de apoyo social y laboral, requiere que personas especialmente afines a ellos acudan a sus lugares de residencia. A veces, esta labor de difusión de información se realiza, incluso, puerta a puerta, hablando con beneficiarios/as potenciales y buscando la colaboración de personas claves del grupo.

Hay otros ejemplos indicativos del papel clave jugado por los/as mediadores/as para lograr que, una vez iniciados, los itinerarios se desarrollen con éxito. El más evidente es que si los/as orientadores/as no tienen conocimientos de la lengua de los/as beneficiarios/as, es posible que parte de los itinerarios no puedan realizarse, o bien que surjan dificultades y distancias entre usuario/a y orientador/a. Hay otros más concretos pero no menos relevantes. Así, el proceso de inserción de una mujer inmigrante marroquí, por la vía del autoempleo, estuvo en peligro por la oposición del marido que, por razones culturales/religiosas, se oponía a la actividad de su mujer. En este caso, la intervención de una intermediadora cultural (también marroquí) fue crítica: visitó al marido y le explicó que acompañaría a su mujer en las etapas iniciales y, en fin, logró soslayar la oposición de éste. Por último, los/as mediadores/as pueden ayudar a acercar posiciones entre los/as propios/as inmigrantes y otras minorías,

cuestión especialmente relevante en los procesos de creación de empresas. Así, cuando dos personas en proceso de inserción mediante la creación de una empresa tienen dificultades (por diferencias étnicas o de otro tipo), pueden acudir al/la mediador/a a fin de alcanzar un acuerdo.

Respecto a las características del/la mediador/a, no cabe duda de que una preparación adecuada es necesaria para desarrollar con éxito su labor. En este sentido, las experiencias analizadas tienden a realizar un esfuerzo notable de formación y cualificación. Y también se ha tratado de favorecer la participación de personas inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas, aunque no tuvieran la titulación habitualmente requerida para acceder a ciertos niveles de educación.

A la hora de valorar los elementos de innovación de esta experiencia, hay que comenzar por señalar que la figura de la mediación cultural se encuentra presente en Andalucía, esto es, no nos encontramos, en absoluto, ante una innovación radical. De hecho, la Consejería de Empleo viene sosteniendo desde hace años la incorporación de estos/as agentes en procesos de inserción laboral de inmigrantes. En efecto, en el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Consejería de Gobernación, 2001) se prevé, dentro del Área Socio-Laboral, facilitar la contratación de mediadores/as culturales a través del Programa "Apoyo al Empleo en los Proyectos de Interés Social", desarrollado por instituciones sin ánimo de lucro de ámbito andaluz y entidades locales.

A la vista de lo expuesto anteriormente, ¿qué podemos decir del carácter innovador de los/as mediadores/as culturales resultantes de las experiencias analizadas? Pues bien, en primer lugar, la innovación se encontraría en el perfil mismo del/la mediador/a. Los/as mediadores/as apoyados/as por la Consejería de Empleo tienen, como requisito, ser personas que se encuentran en una situación de desempleo. Esta exigencia no aparece en las experiencias analizadas, que tienen como objetivo seleccionar a personas especialmente preparadas para realizar estas tareas, de acuerdo con criterios como: conocimiento de lenguas, experiencia previa en mediación, proximidad a los colectivos (por origen), preparación formal (académica).

En segundo lugar, la innovación radica en el carácter estable con el que se plantea la actuación del/la mediador/a, como pieza angular para la inserción de personas inmigrantes. En este sentido, habría que señalar que, en la actualidad,

los/as mediadores no se encuentran integrados con generalidad en las estructuras de intermediación propias de la Consejería de Empleo. Esto abre la oportunidad de extender esta figura a los servicios públicos de empleo de Andalucía.

En este contexto, en el que se plantea la incorporación de figuras de mediación intercultural en los servicios públicos de empleo, conviene enfatizar los aspectos que han impulsado, en las experiencias analizadas, el éxito de la intervención de los/as mediadores/as. En particular:

- Una preparación adecuada para desarrollar con éxito su labor (formación y cualificación).
- Participación de personas inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas, aunque carezcan de la titulación habitualmente requerida para acceder a ciertos niveles de educación.

Club de trabajo

El "Club de trabajo"⁴⁰ es un espacio concebido como punto de encuentro e información para personas en situación de desempleo. Está dotado de medios para facilitar el proceso de inserción, contando con técnicos que asesoran y orientan sobre cómo dirigir el proceso de búsqueda de empleo. Otra dimensión importante es la socializadora, dado que permite a los/as desempleados/as salir de situaciones de aislamiento, produciéndose interesantes dinámicas de emulación y trabajo en red entre los miembros del club.

En el marco de la experiencia analizada, el Club se diseña para facilitar los procesos de inserción de personas con un elevado riesgo de exclusión social, como chabolistas e inmigrantes. Para su captación, es fundamental el papel de mediadores/as interculturales, que organizan encuentros informativos con los distintos colectivos. Igualmente importante es la figura del/la asesor/a técnico, quien desempeña su labor en el Club de trabajo, garantizando el correcto uso de los medios puestos a disposición de los/as beneficiarios/as, al tiempo que les orienta sobre el modo de realizar la búsqueda de empleo.

⁴⁰ Puesto en marcha por el proyecto Equal "Sevilla, ciudad integradora para la igualdad". Este proyecto puso en marcha una serie de servicios de apoyo al empleo de grupos de población que se encuentran en riesgo de exclusión del mercado laboral pertenecientes a la zona norte de Sevilla. La medida central del proyecto fue la creación de una red integrada por entidades de inserción económica para en la mejora de la capacitación técnica de los colectivos mencionados.

Los medios que se ponen a disposición de las personas desempleadas son los siguientes:

- Información sobre el mercado de trabajo y oportunidades de empleo mediante prensa especializada en ofertas y noticias de empleo, así como un fondo documental de textos que conforman una biblioteca especializada. Es muy relevante que, aparte de la consulta en el Club, se facilita a sus usuarios/as la realización de fotocopias de los textos de mayor interés para proceso de búsqueda de empleo.
- Telecomunicaciones. El Club de trabajo pone a disposición de las personas usuarias equipos informáticos con acceso a Internet, con posibilidad de impresión en papel de la documentación de interés obtenida en la red. Además, se permite el uso gratuito de teléfono y fax para realizar gestiones vinculadas a la búsqueda de empleo.
- Asesoramiento. Una pieza clave de la experiencia es la figura del/la asesor/a técnico, que orienta a los/as desempleados/as en aspectos como la elaboración del currículum, la búsqueda de ofertas de empleo, etc. Igualmente, garantiza el uso adecuado de los medios disponibles.

La experiencia ilustra que el Club de trabajo tiene un efecto muy positivo sobre las perspectivas de inserción laboral de personas desempleadas. Especialmente porque permite compartir experiencias y promueve la creación de redes informales de apoyo entre los/as propios/as usuarios/as, y ello contribuye a que se supere la situación de aislamiento que suele afectar a estas personas, especialmente si pertenecen a colectivos en riesgo de exclusión. Además, las interacciones producidas entre las personas usuarias dieron como resultado una circunstancia muy positiva, que no había sido prevista. A saber, se despertó el espíritu emprendedor en determinados/as usuarios/as que vivieron de cerca el proceso de puesta en marcha de iniciativas empresariales por parte de otros/as compañeros/as del Club.

Por lo que se refiere al carácter innovador de la experiencia, hay que destacar que, si bien los Clubs de trabajo (o Clubs de empleo) están notablemente extendidos desde hace años (o décadas) en países de nuestro entorno, España se encuentra relativamente rezagada en la habilitación de locales con las

características y finalidad de los Clubs de trabajo. No obstante, en Andalucía se conocen experiencias similares a la analizada, que se han puesto en marcha gracias al programa “Andalucía Orienta” de la Consejería de Empleo, a través de alguno de sus más de 200 Servicios de Orientación y, sobre todo, en los Centros de Referencia de cada provincia.

En efecto, algunos Servicios de Orientación de la red “Andalucía Orienta” (como la Oficina de Orientación Laboral del Ayuntamiento de Coria del Río - Sevilla) incluyen un “módulo de auto-orientación”, poniendo a disposición de las personas usuarias ordenadores con acceso gratuito a Internet, libros y revistas especializadas. El parecido con los Clubs de trabajo es innegable, pero el carácter de “auto-orientación” le aleja de estos, en los que existe un asesor técnico que supervisa las acciones de búsqueda de empleo de los usuarios. Además, estos espacios de auto-orientación sólo están presentes en ciertos Servicios de Orientación, su existencia no es la norma.

A su vez, los Centros de Referencia del programa “Andalucía Orienta”, ubicados en las capitales de provincia, también ofrecen espacios habilitados con medios que facilitan la búsqueda de empleo. Con el nombre de zonas de auto-orientación, ponen a disposición de las personas desempleadas salas con entre ocho y doce ordenadores con acceso libre a Internet, volviendo a marcar la principal diferencia con respecto a los Clubs de trabajo su carácter de búsqueda de empleo no asistida. Otra diferencia es que los medios puestos a disposición de los/as desempleados/as en las zonas de auto-orientación son más restringidos que en el caso de los Clubs de trabajo (en lo que se refiere a facilidades para realizar fotocopias o imprimir documentos, por ejemplo).

En resumen, los Clubs de trabajo no constituyen una innovación radical, pero se aprecia la posibilidad de emplearlos en mayor medida como servicios de apoyo a la inserción laboral, ya que, en la actualidad, existe un número reducido de servicios de esta naturaleza. Dado que, en Andalucía, se cuenta con un programa de apoyo a la creación de unidades de servicios similares a los Clubs de trabajo⁴¹, cabría apuntar hacia la posibilidad de un mayor aprovechamiento de este programa por parte de las entidades ejecutoras, con miras a crear unidades de auto-orientación.

⁴¹ Programa de Orientación Profesional, Orden de 22 de enero de 2004.

En un planteamiento de extensión de servicios similares a los Clubs de trabajo, y de mejora de su funcionamiento, convendrían tener presentes los siguientes aspectos. En primer lugar, los Clubs de trabajo tienen un elevado potencial de utilización como instrumentos de apoyo a la inserción. En efecto, en la experiencia analizada, el Club se ha empleado como mecanismo de apoyo a la inserción de personas con alto riesgo de exclusión social. Sin embargo, cabe sostener que estos espacios pueden ser igualmente útiles para favorecer los procesos de búsqueda de empleo de desempleados/as en general. Especialmente, si se tiene en cuenta que la falta de motivación y el sentimiento de aislamiento es una problemática que afecta de forma genérica a las personas desempleadas. Además, el “efecto imitación” que se produce cuando se presencia la experiencia de personas que están creando una empresa, y el consecuente impulso del autoempleo, resultará igualmente relevante si los/as usuarios/as de los Clubs de trabajo son desempleados/as en general (o personas con empleo precario).

En segundo lugar, a la hora de poner en marcha una estructura de este tipo, habría que tener presente la necesaria adecuación de los medios que se ofrecen al perfil de usuario/a que, de forma mayoritaria y previsible, los empleará. La experiencia analizada ha puesto de manifiesto que ordenadores e Internet son utilizados por personas con una formación media, mientras que el teléfono es más demandado por personas con un perfil social y formativo más bajo. Además, estas últimas necesitan en mayor medida la asistencia de un/a asesor/a técnico/a. Respecto a este/a último/a, lo ideal es que presente un alto grado de afinidad con los/as usuarios/as habituales, lo que aconsejaría que, como mínimo, tuviera un dominio de lenguas extranjeras en caso de trabajar con población inmigrante.

En tercer lugar, convendría que los Clubs de trabajo tuvieran un horario de apertura dilatado (mañana y tarde y, en la medida de lo posible, sin interrupción). Con ello se favorecerá su uso por parte de personas con empleo precario, que desean mejorar la calidad del empleo y, por estar ya realizando alguna actividad profesional (regular o irregular), no tienen plena disponibilidad para acudir a estos espacios. Además, un horario amplio permitiría a las personas con cargas familiares (niños y personas dependientes) compatibilizar sus procesos de búsqueda de empleo con las responsabilidades familiares. Puesto que el cuidado de las personas dependientes en Andalucía, como en España, es una

responsabilidad que, todavía, recae en lo esencial sobre las mujeres, esta flexibilidad se torna crítica para favorecer el igual acceso de hombres y mujeres a los recursos para la inserción laboral.

Por último, debería facilitarse el uso de los recursos de los Clubs de trabajo, estableciendo un marco flexible en el acceso a los diversos servicios que ofrecen. Ciertamente, es indispensable un cierto control, a fin de garantizar que el uso de Internet, teléfonos, etc., es el correcto, y para ello la tarea del/la asesor/técnico/a es fundamental.

Itinerarios con regularización de actividad sumergida

Con el nombre de "Itinerarios con regularización de actividad sumergida"⁴², se denotan las acciones encaminadas a regularizar la situación laboral de las vendedoras ambulantes de flor cortada de la ciudad de Sevilla, pertenecientes a la etnia gitana, que inicialmente operaban al margen de la legalidad. Los aspectos críticos que definen la experiencia son los siguientes:

- Los itinerarios de inserción. Presentan algunas características relevantes, como son:
 1. Adaptación a beneficiarias. La vía escogida para la inserción laboral final es consensuada en fases iniciales con las beneficiarias.
 2. Mediación intercultural. Las mediadoras culturales han tenido un papel de gran relevancia, tanto para establecer contactos iniciales con potenciales beneficiarias, como para el posterior desarrollo de los itinerarios.
 3. Personalización de itinerarios. Con miras a lograr el éxito de la inserción, además de ofrecer un asesoramiento particular e intenso, se introducen mecanismos como las "becas de liberación de tiempo", que obtienen las beneficiarias que desarrollan los itinerarios. Dada la escasez de recursos económicos de las participantes, resultaba altamente improbable que hubieran cesado en sus actividades habituales (venta irregular de flores u otras) durante el período de formación, en caso de no haber dispuesto de estas ayudas.

⁴² El proyecto Equal "Sevilla, ciudad integradora para la igualdad" (véase nota 41) ha diseñado e implementado esta experiencia, conocida como "Proyecto Clavel".

- Las licencias sociales de venta. Los itinerarios se complementan con adaptaciones en las licencias de venta, a fin de que las beneficiarias puedan acceder a las mismas con mayor agilidad y flexibilidad. Éstas se materializan en un convenio específicamente dirigido a regular la concesión de licencias de venta a mujeres beneficiarias de la experiencia, firmado por las autoridades municipales competentes⁴³.

A fin de entender la lógica de la actuación y su diseño, resulta indispensable referirse al contexto en el que se plantea la experiencia. En este sentido, habría que señalar que, al establecer contactos iniciales con las mujeres objeto de atención (a través de reuniones con residentes en asentamientos chabolistas, organizadas con la ayuda de una mediadora intercultural), éstas declararon que deseaban continuar realizando su actividad tradicional: la venta ambulante de flores. Igualmente se constató la preocupación por la precariedad en la que se desarrolla esta actividad, y la necesidad de encontrar medios que les permitan ejercerla sin sobresaltos. Y, en efecto, se aprecia que, en los últimos años, se ha producido un deterioro de las condiciones en las que se ejerce esta actividad, conforme los requisitos administrativos y fiscales que regulan la actividad económica se tornaban más exigentes. Pero, a pesar de ello, las mujeres gitanas continúan desarrollando esta actividad, de forma irregular y con los riesgos que ello comporta.

Dado que las condiciones en las que las mujeres de etnia gitana llevan a cabo la venta ambulante de flores se han deteriorado, ¿por qué no se ha regularizado esta actividad? Parte de la respuesta se encuentra en el desconocimiento que estas mujeres presentan respecto a los cauces legales y los beneficios que obtendrían en caso de operar en la economía regular. Lógicamente, de este desconocimiento emana una reluctancia a salir de la economía sumergida. Pero, también, habría que mencionar la falta de adecuación de la regulación (general) a las marcadas peculiaridades de las personas que ejercen esta actividad.

En respuesta a estas circunstancias, la experiencia plantea unos itinerarios de inserción personalizados, como marco flexible de acciones formativas y de sen-

⁴³ La licencia social, tal como se ha planteado en la experiencia estudiada, ha tenido un coste idéntico para la persona solicitante que las habituales licencias de venta ambulante, con lo cual, esta medida no supone un quebranto de los ingresos públicos. La diferencia radica en la facilidad con la que se concede, al establecer un protocolo específico para otorgarlas a las beneficiarias del proyecto. Supone, antes de nada, una simplificación administrativa.

sibilización adaptadas a la realidad de cada participante, con horarios flexibles y lugares de impartición cercanos a sus domicilios. Y, tan importante como lo anterior, una modificación de las normas generales de la licencia de ocupación de la vía pública, adaptadas a las condiciones de la actividad y del colectivo.

En suma, la experiencia diseñada no se concibe con el objetivo de obligar a las mujeres gitanas a cumplir con las normas, sino que aspira a entender por qué no lo hacen, y a encontrar los elementos de su forma de vida y sus valores que les lleven a comprender los del conjunto de la sociedad. Esto se completa con una aceptación de sus normas y sus condiciones, mediante el impulso de su incorporación al mercado regular en igualdad de oportunidades.

La exposición previa sobre las características metodológicas de la experiencia ayuda a identificar sus elementos innovadores. Respecto a los itinerarios de inserción, se detecta en los mismos un cierto carácter innovador, sobre todo,

- Por la adaptación a las beneficiarias. No se trata de ofrecer (desde las entidades asesoras) vías posibles para la inserción, sino de ayudar a las beneficiarias a realizar (de forma regular) el tipo de trabajo que ellas desean.
- Por el uso de becas de liberación de tiempo. Ciertamente, hay programas, como las Escuelas Taller, Casas de Oficio o el programa de Renta Activa de Inserción, que garantizan una cierta renta a las personas durante un cierto tiempo a fin de que realicen acciones conducentes a su inserción. Sin embargo, las becas de liberación de tiempo actúan, a su vez, como ayudas a la conciliación de la vida familiar y profesional de las beneficiarias. Y este aspecto resulta más innovador en las actuales políticas, como se pudo comprobar al analizar la experiencia de “Planes personalizados”.

El segundo elemento central de la experiencia es la creación de licencias sociales de venta, esto es la adaptación de las licencias para facilitar el acceso de las mujeres a las mismas. Este proceso de simplificación administrativa puede considerarse como altamente novedoso.

A modo de conclusión, cabe destacar la innovación que supone la regulación específica de licencias para impulsar la inserción de ciertos colectivos, así como el carácter innovador de algunos de los aspectos de los itinerarios. Pero,

sin duda, lo más destacado de la experiencia es la metodología, altamente innovadora en su conjunto, por combinar itinerarios (con elementos de innovación) con modificaciones en las licencias de venta, lo que supone la máxima expresión de la adaptación de los procesos de inserción laboral a las necesidades de los/as beneficiarios/as.

Dados los buenos resultados de la experiencia, podría plantearse su aplicación para facilitar la regularización laboral de personas dedicadas a la venta ambulante de productos, en Andalucía u otros territorios. Pueden citarse como ejemplos la venta ambulante de ropa, o de fruta, este último caso con la cautela que impone contar con las adicionales exigencias higiénico-sanitarias de la venta de alimentos.

Los aspectos críticos que deben tenerse en cuenta en el momento de aplicar esta experiencia con éxito son los siguientes:

- Participación de mediadores/as culturales. Tanto en la captación inicial de beneficiarios/as potenciales como en el desarrollo de los itinerarios de inserción/regulación.
- Colaboración y coordinación de todas las instancias administrativas implicadas, mediante la firma de convenios y protocolos que recojan todos los aspectos clave de la regulación y concesión de las licencias.
- Sensibilización social. Las campañas de información a policía municipal y comercios afectados por las nuevas licencias resultan necesarias para crear un clima positivo hacia la nueva actividad.
- Asesoramiento y seguimiento de beneficiarios/as. Dado que, en general, los/as beneficiarios/as de este tipo de iniciativa tendrán graves carencias formativas, el éxito de la experiencia requiere que se produzca una asistencia técnica personalizada y regular, que continúe tras el inicio de la actividad. Por tanto, se han de prever mecanismos para apoyar y asesorar a beneficiarios/as de la licencia. Además, se requiere un cierto compromiso de las personas beneficiarias a participar en las acciones formativas y a recibir asesoramiento.

- Apoyo económico a beneficiarios/as en el período de formación. Este es, como se ha argumentado previamente, otro elemento fundamental que contribuye al éxito de la experiencia.

4.2.2. Fomento del empleo

Como se señaló en el capítulo anterior, las medidas de fomento del empleo incluyen las actuaciones de fomento de la contratación, de apoyo al autoempleo y otras medidas que, por ejemplo, combinan la formación con la experiencia profesional. Las experiencias de empleo analizadas aportan interesantes innovaciones en materia de fomento del autoempleo, proponiendo mejoras en los sistemas de asesoramiento y en el apoyo a la financiación de las iniciativas de autoempleo, y mediante el uso de estrategias novedosas para abrir nuevas líneas de actividades emprendedoras de personas desempleadas. Asimismo, se ha experimentado con éxito el uso de la simulación profesional como proceso formativo previo a la realización de prácticas empresariales.

Las experiencias innovadoras detectadas se resumen en el Cuadro 5. La mayoría se enmarca en la línea de fomento del autoempleo, con la excepción de una experiencia que incide en lo que hemos denominado “Otras medidas de apoyo al empleo”. El resto del presente apartado presenta una descripción pormenorizada de las experiencias de fomento del empleo.

Cuadro 5.
Experiencias de fomento del empleo

Fomento del empleo
Apoyo al autoempleo
Asesoramiento activo para el autoempleo
Consejeros presenciales
Beca de inicio de actividad
Microcréditos
Estrategia para apertura de mercados
Otras medidas de apoyo al empleo
Simulación empresarial

Asesoramiento activo para el autoempleo

El "Asesoramiento activo para el autoempleo"⁴⁴, es una fórmula de asesoramiento integral, flexible y a medio plazo, que pone énfasis en el seguimiento, acompañamiento y en la implicación activa de los/as destinatarios/as de la acción (mujeres desempleadas, en su mayoría).

Hay dos elementos especialmente destacables en este sistema. Por una parte, el empleo de una metodología activa: la emprendedora es formada y asesorada de forma personalizada, pero en ella recae la responsabilidad de elaborar el plan de empresa y obtener toda la información necesaria al respecto. La experiencia ilustra que, a fin de impulsar la motivación de las personas emprendedoras, resulta imprescindible situarlas en el centro del proceso de creación de empresas. Frente a los sistemas de asesoramiento "pasivos", en los que los planes de empresa son realizados por técnicos asesores, los sistemas activos ofrecen mejores resultados. Entendiéndose por sistemas activos los que ofrecen un asesoramiento personalizado (respuesta integral a las circunstancias y carencias de cada emprendedor/a), participativo (interacción usuario/a-equipo técnico) y continuado en el tiempo (seguimiento de personas y proyectos).

Por otra parte, destaca el seguimiento realizado de las usuarias del servicio de asesoramiento, que refuerza la motivación de nuevas emprendedoras y, en algunos casos, anima a reconsiderar la opción del autoempleo de las usuarias que, por alguna razón, interrumpieron el proceso de creación de su propia empresa. El seguimiento (mediante llamadas telefónicas, correos electrónicos o visitas) se realiza desde el inicio, y su intensidad se gradúa en función de las características del emprendedor. Se realiza cada dos meses en general, cada mes en caso de emprendedores/as con problemas de escasez de alternativas de trabajo y problemas financieros, mientras que los casos en los que se detecta grave riesgo de exclusión social son objeto de un seguimiento personalizado discrecional. El seguimiento desarrollado ha demostrado ser un instrumento poderoso para impulsar las iniciativas de autoempleo: provoca una muy ele-

⁴⁴ La experiencia la desarrolló el proyecto Equal "DIDO". El objetivo principal del proyecto consistían en impulsar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, a través de medidas que incluyen (1) la realización de estudios en el sector empresarial, (2) sensibilización y formación en igualdad de oportunidades dirigidas a beneficiarios/as y a empresarios/as, (3) estímulo del espíritu emprendedor entre las mujeres y (4) oferta de servicios y ayudas complementarias que faciliten la participación de la mujer en la vida laboral. El proyecto se ejecutó en Jerez de la Frontera (Cádiz).

vada satisfacción de los/as usuarios/as y, en bastantes ocasiones, vuelve a motivar a personas que habían desistido del emprendizaje y de la búsqueda de empleo.

Respecto al carácter innovador de esta experiencia, habría que recordar que, en la actualidad, son numerosas las entidades andaluzas que prestan servicios de asesoramiento para fomentar el autoempleo de personas desempleadas. En buena medida, el asesoramiento se presta por parte de Corporaciones Locales y entidades sin fines de lucro, que pueden acogerse a diversos programas de la Consejería de Empleo para obtener ayudas a fin de prestar tales servicios⁴⁵. Además, la propia Consejería presta servicios de asesoramiento, en particular, a través de las UTEDLTs creadas en colaboración con las Corporaciones Locales.

Dada la multiplicidad de entidades que, actualmente, prestan asistencia técnica para el autoempleo, se torna complejo determinar en qué medida la incorporación de aspectos de asesoramiento activo y de seguimiento resultan novedosos en Andalucía (exigiría un análisis casos acaso). Ahora bien, el análisis realizado sobre las políticas activas de empleo en Andalucía, que incluye un estudio de las actuaciones de Corporaciones Locales, apunta a que existe un margen para incorporar en mayor medida las pautas de asesoramiento mencionadas. Esto es, el asesoramiento activo y con seguimiento se encuentra presente, en cierta medida, en los actuales esquemas de asesoramiento, pero estos aspectos son incorporados con grado variable. Por lo tanto, la oportunidad se encuentra, fundamentalmente, en reforzar los sistemas de asesoramiento, de forma que tiendan hacia una mayor integración de los principios de asesoramiento activo y seguimiento.

En este punto, habría que subrayar que el “Asesoramiento activo para el autoempleo” se desarrolló para facilitar la inserción laboral de mujeres desempleadas por cuenta propia, y estas mujeres tenían en general carencias formativas graves y eran jóvenes (lo cual conlleva falta de experiencia empresarial). Ahora bien, la experiencia acumulada apunta a un potencial de aplicación de este esquema para el apoyo al autoempleo de los/as desempleados/as en general. Principalmente, porque el asesoramiento con participación activa del/la beneficiario/a y seguimiento tiene la virtud de reforzar su motivación, al situar

⁴⁵ Por ejemplo, los programas mencionados en el capítulo precedente de “Asesoramiento y asistencia técnica al autoempleo” y el de “Ayudas públicas para el fomento de actividades en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo”.

al/la emprendedor/a en el centro del proceso. Y, a su vez, la motivación es un aspecto crítico para el éxito empresarial⁴⁶.

En fin, la experiencia desarrollada apunta a la conveniencia de contar con un esquema de asesoramiento para el autoempleo con las siguientes características:

- El/la emprendedor/a tiene toda la responsabilidad en la elaboración del plan de empresa. Debe contactar con empresas proveedoras y solicitarles facturas pro forma de los elementos requeridos para su iniciativa, analizar el coste de locales disponibles en la zona donde piense montar su negocio, observar las principales estrategias de la competencia en las zonas circundantes a su establecimiento, etc. Eso sí, cuenta con el apoyo constante de técnicos asesores.
- El/la emprendedor/a recibe formación para emprender a lo largo del proceso de elaboración del plan de empresa. La formación es aplicada: combina lecciones teóricas seguidas de jornadas en las que se aplica tal teoría mediante el avance en la parte correspondiente del plan de empresa.
- Con miras a reforzar la motivación y evitar la sensación de soledad en el proceso de emprendizaje, se realiza un seguimiento personalizado y regular (tanto más frecuente cuanto mayores sean las dificultades personales o sociales del/la emprendedor/a) por medio de contactos telefónicos o visitas. Este seguimiento debe incluir a las personas que abandonan el proyecto de autoempleo, para conocer las causas de esta decisión y animarles a replantearse el desarrollo de acciones de inserción.

Consejeros/as presenciales

La figura del "Consejero/a presencial"⁴⁷ es una interesante aportación a la consolidación de proyectos empresariales promovidos por personas que han optado por el emprendimiento como alternativa a una situación de desempleo. Los/as "Consejeros/as presenciales", son profesionales que ofrecen asesora-

⁴⁶ Cámaras de Comercio (2002).

⁴⁷ La figura la introduce el proyecto Equal "Vía Verde para emprender". Este proyecto tenía como principal objetivo ofrecer una alternativa al grave problema de desempleo de la zona en la que operaba (municipios de Málaga, Cádiz y Sevilla), mediante el fomento de la creación de empresas y el aprovechamiento de los recursos endógenos del espacio natural de la Vía Verde de la Sierra.

miento in situ a las iniciativas de autoempleo de reciente creación, mediante visitas concertadas a sus establecimientos (aunque también pueden resolver aspectos puntuales por vía telefónica).

Para entender los motivos que conducen a la introducción de esta figura, conviene recordar que las iniciativas de promoción de la inserción laboral a través de fórmulas de autoempleo o creación de empresas encuentran la necesidad de prestar apoyo a los/as emprendedores/as más allá del momento de inicio de actividad, dadas las especiales dificultades que soportan las empresas tras su creación. Esta necesidad es especialmente acusada cuando la persona promotora tiene formación limitada y/o escasa (o nula) experiencia empresarial, como sucedía en la experiencia que desarrolló esta figura. A ello habría que añadir que en entornos rurales la dispersión geográfica de los establecimientos puede conducir a que un servicio de acompañamiento ubicado en un emplazamiento fijo no sea eficaz, dado que a la escasa disponibilidad horaria del/la emprendedor/a se le suma la necesidad de hacer largos trayectos para recibir asesoramiento. En fin, en respuesta a las necesidades de asesoramiento tras la puesta en marcha, y las limitaciones impuestas por la disponibilidad geográfica, se pone en marcha la labor de los/as Consejeros/as presenciales.

Cabe destacar que la metodología de “asesoramiento in situ” que sustenta la figura de los/as Consejeros/as presenciales es, en sí, altamente innovadora en Andalucía. Ciertamente, resulta complejo, como sucedía en el “Asesoramiento activo para el autoempleo”, determinar con toda certeza en qué medida se están aplicando sistemas de asesoramiento para la consolidación basados en asistencia en la propia empresa, pues son múltiples las entidades privadas y públicas que prestan estos servicios. Lo cierto es que los programas de apoyo al autoempleo de la Consejería de Empleo establecen los principios generales para el asesoramiento, pero se deja un amplio margen de actuación a las entidades que los ejecutan, dentro de los principios generales⁴⁸. Por ello, cabe esperar que, acogidas a un mismo programa, haya entidades que desarrollen en mayor medida que otras principios clave para el asesoramiento como es la asistencia para la consolidación empresarial. Esta idea se refuerza a tenor de los resultados del análisis de las políticas activas de empleo efectuado en el marco de este estu-

⁴⁸ Por ejemplo, el “Programa de asesoramiento y asistencia técnica al autoempleo” establece que se prestará “un apoyo individual dirigido a facilitarle a los emprendedores/as con una idea de negocio concreta, la asistencia y el asesoramiento técnico necesario para la elaboración del Plan de Empresa y el acompañamiento desde su puesta en marcha y posterior consolidación durante los dos primeros años”.

dio, que ilustra el distinto grado de desarrollo que en la práctica tiene el asesoramiento a la consolidación dentro los programas de asesoramiento para el autoempleo de las entidades locales y otras entidades. Además, no se ha apreciado la existencia de un asesoramiento “in situ”, basado en una figura similar a la de los/as Consejeros/as presenciales.

En consecuencia, se constata la oportunidad de reforzar los actuales esquemas de asesoramiento para la consolidación de iniciativas de autoempleo mediante la incorporación de sistemas de asesoramiento “in situ”. Ello resulta especialmente indicado cuando se produce la conjunción de dos factores: 1) las personas emprendedoras tienen carencias de formación y/o experiencia empresarial previa y 2) se encuentran alejadas del lugar donde se ubican los servicios de asesoramiento.

Resta señalar que, con vistas a la introducción de esta figura, debe tenerse presente que, por la propia naturaleza del asesoramiento (“in situ”, personalizado), se requeriría que cada asesor/a o Consejero/a presencial tuviera a su cargo un número limitado de nuevas empresas (entre 3 y 5).

Beca de inicio de actividad

La “Beca de Inicio de Actividad”⁴⁹ es un instrumento que proporciona financiación a personas emprendedoras que se encuentran previamente en situación de desempleo. La beca se tramita y liquida muy rápidamente, y no se exige su devolución en caso de cese de la actividad. Su cuantía es de aproximadamente 1,5 veces el salario mínimo interprofesional durante ocho meses en el caso de emprendedores (cerca de 5.526 euros) y a lo largo de doce para emprendedoras (próximo a los 8.289 euros). La ayuda tiene un carácter no reembolsable y su concesión está sujeta al análisis de viabilidad de la idea de negocio.

Es una ayuda que se adapta a las características y necesidades de las personas emprendedoras con las que operaba el proyecto que desarrolló la experiencia. Por una parte, la falta de cultura empresarial de estas personas (suma-

⁴⁹ Desarrollada por el proyecto Equal “La oportunidad de emprender en el norte de Córdoba”. El proyecto, que llevó a cabo su actuación en las Mancomunidades de Municipios del Valle del Guadiato y de Pedroches (provincia de Córdoba), tenía como objetivo principal apoyar la creación de empresas mediante la puesta en marcha de servicios de asesoramiento integral adaptados a las necesidades de los colectivos con los que operan.

da a su gran carencia de medios económicos), conducía incluso a no solicitar ayudas por el temor de que la empresa fuera mal y debieran reembolsarlas (una vez gastada la ayuda recibida). Por otra parte, las ayudas habituales tardan tiempo en ser recibidas, de manera que no lograban paliar el intenso déficit de financiación que se plantea en los momentos iniciales de la actividad (especialmente severo cuando los/as emprendedores/as parten de una situación socioeconómica muy deprimida).

La Beca de inicio de actividad presenta rasgos diferenciales destacados con respecto a las ayudas habituales que se conceden para facilitar el autoempleo de personas desempleadas, que suelen tomar la forma de subvenciones al inicio de actividad. Así, por ejemplo, el pago de la ayuda al autoempleo de la Consejería de Empleo se tramita en un solo acto (frente al fraccionamiento de la beca), y su percepción se produce meses después del inicio de actividad. Además, los/as beneficiarios/as deben mantener la condición de trabajador/a autónomo/a durante, al menos, un año.

Por lo tanto, la beca de inicio de actividad incorpora las siguientes novedades:

- Se concede mensualmente, desde el primer mes de creación de la empresa, lo que hace que se adecue en gran medida a las necesidades de financiación de la empresa.
- Tiene carácter no reembolsable.
- Se concede a empresarios/as que han pasado por un proceso previo de formación y asesoramiento que culmina con la presentación de un plan de empresa.

Del análisis anterior se desprende que hay espacio para incorporar los aspectos más novedosos y efectivos de la beca entre los mecanismos financieros de apoyo al autoempleo. Los aspectos clave que deben tenerse presentes en el diseño de un instrumento financiero de estas características son los siguientes:

- Analizar la solvencia y viabilidad de la idea de negocio para garantizar un empleo eficiente de los recursos.

- Concesión gradual de la ayuda, de manera que se adapte a las necesidades de financiación de la iniciativa empresarial y se prolongue durante el periodo más crítico de la vida de la empresa.
- Debe aportar una ayuda suficiente para apoyar a emprendedores/as previamente desempleados/as, que habitualmente no cuentan con recursos propios ni con capacidad de endeudamiento.
- Carácter no reembolsable de la ayuda, dado que los/as emprendedores/as se pueden mostrar reacios a solicitarla en caso contrario.
- Tramitación y concesión ágil de la ayuda, para evitar que los retrasos en el pago pongan en peligro la solvencia del receptor.

Microcréditos

Las experiencias en el ámbito de los “Microcréditos”⁵⁰ han logrado visibilizar y extender en Andalucía el empleo de éstos como instrumentos financieros de apoyo al autoempleo de personas con alto riesgo de exclusión social y financiera. Los microcréditos son créditos de pequeña cuantía, concedidos sin avales ni garantías, que permiten impulsar la creación de empresas de colectivos excluidos del sistema financiero tradicional.

Desde luego, el instrumento en sí mismo no puede ser considerado como innovador. En efecto, el microcrédito aparece ya en los años setenta y en 1976, el profesor de economía Muhammed Yunus crea, en Bangladesh, el Grameen Bank (Banco del Pueblo), destinado a conceder pequeños créditos a personas sin recursos (mayoritariamente mujeres), a fin de permitirles iniciar sus propios negocios. La herramienta se utiliza hoy en más de cincuenta países, en los que se conceden créditos a personas desfavorecidas a las que las instituciones financieras tradicionales no conceden préstamos por no considerarlos clientes fiables.

En España y Andalucía hay diversas entidades que conceden microcréditos, aunque no necesariamente a personas que partan de una situación de desempleo

⁵⁰ La experiencia se basa en los resultados obtenidos en varios proyectos Equal en el empleo de microcréditos, incluyendo de forma preferente la experiencia de éxito del Proyecto “EQUAL Granada: La ciudad Patrimonial de la Igualdad y los Nuevos Empleos”, que promovía la inserción social a través de planes personalizados e integrales para el empleo y a través de estrategias y metodologías que interrelacionan procesos de cambio y promoción personal y territorial.

o alto riesgo de exclusión social. A título de ejemplo, habría que mencionar los “microcréditos para mujeres emprendedoras y empresarias”, mediante un programa promovido por el Instituto de la Mujer en colaboración con el Ministerio de Economía y La Caixa. Por otra parte, el Instituto de Crédito Oficial tiene una línea de microcréditos para financiar la puesta en marcha de negocios por parte de personas que carezcan de garantías bancarias o aval. En Andalucía, además, algunas entidades locales tienen acuerdos con La General de Granada o La Caixa, por citar entidades financieras que dentro de su obra social apoyan estos mecanismos en Andalucía. Y, sobre todo, cabría destacar el reciente Convenio firmado recientemente entre la Consejería de Empleo, la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social y La Caixa con la finalidad de promover el uso de microcréditos como herramienta de apoyo a la inserción sociolaboral de personas desfavorecidas.

Ahora bien, la mera existencia de programas de microcréditos no invalida un cierto interés de las experiencias analizadas en este sentido. Especialmente, porque han puesto de relieve qué aspectos son importantes para lograr un mayor y mejor aprovechamiento de los microcréditos. Lo relevante aquí es comparar experiencias de éxito con otras que, digamos, fracasaron. ¿Qué hizo la diferencia entre unas y otras experiencias en el uso de los microcréditos? ¿Porqué en algunos casos se logra que se empleara con éxito (por el número de empresas creadas y su grado de consolidación) y en otros no se logra, incluso, acceder a los programas existentes? Una visión global apunta a que los factores facilitadores del uso de los microcréditos con éxito por parte de personas con dificultades de inserción laboral son los siguientes:

- La existencia de entidades de asesoramiento que apoyen técnicamente a los/as desempleados/as. Se trata de que los/as futuros/as emprendedores/as reciban, previamente, formación mínima para emprender y que elaboren un sólido plan de empresa (la única garantía de la financiación concedida, en su caso, mediante un microcrédito).
- El acompañamiento de la entidad de asesoramiento al desempleado/emprendedor en el momento de acudir a la entidad financiera que otorga el microcrédito. Resulta fundamental que el/la solicitante del microcrédito acuda a la entidad concedente respaldado por una entidad que, por una parte, actúe como garante de su plan de empresa y, por otra, le apoye en el proceso de negociación con la mencionada entidad.

El incumplimiento de alguna de estas dos condiciones es susceptible de dificultar o impedir el uso con éxito de los microcréditos. Por una parte, un asesoramiento técnico en el proceso previo a la solicitud del microcrédito es vital porque constituye la base para que, una vez generada la iniciativa de autoempleo, ésta tenga perspectivas de éxito razonable (supervivencia/consolidación). Además, contribuye a que el/la emprendedor/a genere un plan de empresa solvente, que facilite posteriormente el acceso a un microcrédito.

Por otra parte, el acompañamiento de una entidad de asesoramiento a la entidad que concede el microcrédito es crítico para el acceso efectivo a este instrumento. En general, es complejo e, incluso, altamente improbable, que una persona desempleada acceda, por sí sola, a un microcrédito. Resulta complicado conocer las entidades que los conceden, llegar hasta ellas y presentar los proyectos empresariales. De hecho, en las experiencias en las que se dejaba “solo/a” al/la emprendedor/a ante las entidades financieras, no llegaron a materializarse los créditos. Por el contrario, tuvieron un éxito notable las experiencias en las que, tras el estudio riguroso y filtrado inicial de los proyectos, se acompañó (presencialmente) a los emprendedores a las entidades que concedían los microcréditos. De esta manera, la entidad de asesoramiento:

- Actúa como garante del proyecto de autoempleo. Respalda su solvencia técnica.
- Acompaña al/la emprendedor/a en el proceso de negociación del microcrédito.

En vista de los aspectos comentados, es posible afirmar que el uso de los microcréditos como herramienta financiera de apoyo al autoempleo tiene un amplio potencial de utilización en Andalucía. Respecto a los colectivos beneficiarios/as, tendría interés potenciar el uso de microcréditos para impulsar la creación de empresas por parte de personas desempleadas en general, puesto que presentan ventajas innegables respecto a otras ayudas. En primer lugar, porque combinan la eficiencia económica con la eficiencia social, lo que no sucede necesariamente si se concede una subvención a fin de paliar un obstáculo de acceso a la financiación⁵¹. En segundo lugar, porque con este instrumento se cambia la

⁵¹ En términos puramente económicos, la concesión de ayudas a fondo perdido estaría justificada, únicamente, si existen “costes irrecuperables” en el inicio de una actividad.

cultura de la subvención por la del crédito, se permite el acceso de colectivos excluidos al mundo empresarial y se fomenta la autoestima de las personas y su plena integración en la sociedad. Tercero, porque las subvenciones suelen tardar demasiado tiempo en ser recibidas por los beneficiarios, en relación con las necesidades de liquidez de una empresa emergente⁵².

En este punto, hay que destacar el interés y las oportunidades que brinda el Convenio antes citado entre la Junta de Andalucía y La Caixa, pues permite soslayar las dificultades apreciadas para el empleo con éxito de los microcréditos. En efecto, supone un marco adecuado para que las personas con necesidad de este instrumento puedan acceder a él, gracias a la colaboración de las Consejerías como canalizadoras de la información (sobre posibles beneficiarios/as) y de entidades encargadas de gestionar los proyectos antes de que la entidad financiera (La Caixa en este caso) analice la viabilidad del mismo.

Estrategia para apertura de mercados

Bajo el término “Estrategia para apertura de mercados”⁵³, se recoge el conjunto de actuaciones desarrolladas a fin de impulsar la inserción laboral de colectivos con dificultades de acceso al empleo, a través del autoempleo generado en torno a las oportunidades que ofrece la explotación de una marca (en particular, la marca Parque Natural de Andalucía). La metodología aplicada en esta estrategia incorpora las siguientes fases/actuaciones:

1. Estudio de las características legales de la marca.
2. Análisis de las posibilidades que la marca ofrece a las empresas y emprendedores/as de la zona, así como de las ventajas que ofrece la posible utilización de la marca como sello de calidad.
3. Detección de las líneas de negocio que abre el uso de la marca.

⁵² Estos aspectos se señalan en Servicio Andaluz de Empleo (2003).

⁵³ Experiencia desarrollada en el proyecto Equal “Suratlántico”. El proyecto trataba de dinamizar zonas naturales para la creación de empleo, por cuenta propia o ajena, favoreciendo la inserción laboral de colectivos con especiales dificultades de inserción. Se desarrolló en municipios comprendidos en una serie de espacios naturales pertenecientes al Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, ubicados en las provincias de Cádiz y Huelva.

4. Detección de los/as beneficiarios/as susceptibles de estar interesados/as en desarrollar proyectos emprendedores en torno a las posibilidades de actividad ligadas a la explotación de la marca.
5. Jornadas de difusión.
6. Apoyo técnico a emprendedores/as.

Ciertamente, no es habitual que las medidas de fomento del espíritu emprendedor entre el colectivo de personas en desempleo se apoyen en la difusión y visibilización de las oportunidades que ofrece la utilización de una marca que evoca un recurso endógeno como la riqueza medioambiental del territorio. Se trata de una estrategia innovadora que se distancia de las que habitualmente se emplean para promover el autoempleo de personas desempleadas. Eso sí, puede establecerse un cierto paralelismo entre el apoyo al autoempleo mediante el aprovechamiento de marcas que explotan recursos naturales endógenos y mediante los Nuevos Yacimientos de Empleo. Este último ámbito es impulsado en la actualidad en Andalucía a través de las ya mencionadas “Ayudas públicas para el fomento de actividades en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo” (Consejería de Empleo).

En suma, la innovación radica, en lo esencial, en la identificación de oportunidades de empleo en torno a las marcas y su aprovechamiento mediante acciones conducentes a la creación de empresas. Estas acciones, en sí mismas, no tienen un claro carácter innovador (incluyen medidas de sensibilización, apoyo a la financiación para emprender y asesoramiento empresarial), en contraste con el aprovechamiento de una marca con miras a impulsar el autoempleo de personas desempleadas.

De lo anterior cabe inferir la existencia de oportunidades de fomentar el empleo por medio de un mayor aprovechamiento de marcas. Podría ser una estrategia viable en distintos territorios que cuenten, por ejemplo, con un patrimonio medioambiental de considerable calidad, como pueden ser los términos municipales en los que se ubican reservas naturales o Parques Nacionales.

Resta señalar que, para aplicar esta estrategia, hay que tener presente que el elemento clave de captación de potenciales emprendedores/as es la comu-

nicación de las ventajas y oportunidades vinculadas al funcionamiento en el mercado asociado a una marca de estas características. Con ello, se trata de vencer la reluctancia que entre los/as desempleados/as pueden provocar los requisitos y costes propios de producir bajo dicha marca. Es decir, no se trata de la creación de una marca, sino de hacer visibles las potencialidades de la misma.

Simulación empresarial

Aumentar la empleabilidad de personas en situación de desempleo es el fin de las acciones de “Simulación empresarial”⁵⁴. Se capacita a los/las desempleados/as para el desempeño de puestos de trabajo mediante el aprendizaje en empresas simuladas que replican la estructura de empresas reales, con las que se establece un acuerdo de colaboración. Finalizado el proceso de aprendizaje en la empresa simulada, se realizan prácticas en puestos de trabajo reales de las empresas colaboradoras. Se trata de un itinerario formativo eminentemente práctico que dota a sus beneficiarios/as de un bagaje profesional de gran valor en su proceso de incorporación al mercado de trabajo.

La metodología en la que se fundamenta la experiencia se estructura en las siguientes fases:

- Realización de un exhaustivo estudio del mercado de trabajo de la zona, para adaptar las simulaciones a las características de la economía local.
- Análisis del tejido empresarial para seleccionar empresas con las que establecer acuerdos para llevar a cabo la simulación y las prácticas laborales en empresas reales.
- Rotación de usuarios/as por distintos puestos de trabajo de la empresa simulada, con el objeto de dotarlos de un conocimiento global de su funcionamiento. La formación es personalizada, sólo se pasa por aquellas áreas que ayudan a cubrir carencias formativas. El proceso formativo está dirigido por un equipo técnico multidisciplinar.

⁵⁴ Experiencia desarrollada por el proyecto Equal “Clave&Laboro”. Este proyecto se planteó con la finalidad de mejorar la calidad de vida de colectivos con riesgo de exclusión mediante la creación y el fortalecimiento de empresas. Los municipios donde se desarrolló el proyecto son Aguadulce, Badolatosa, Casariche, Estepa, Gilena, Herrera, Los Corrales, Pedrera y Martín de la Jara (provincia de Sevilla).

- Finalizado el período de formación en empresas simuladas, los/as beneficiarios/as realizan prácticas reales en empresas.
- Seguimiento del proceso de inserción laboral de los/as beneficiarios/as.

Debe subrayarse que la capacitación profesional de personas en situación de desempleo en empresas simuladas es una práctica poco extendida en Andalucía y España. No se trata de simular en un aula convencional casos de la actividad cotidiana de empresas que afectan a distintos puestos de trabajo; se da un paso cualitativo y del aula se pasa a un espacio que reproduce la estructura física y organizativa de una verdadera empresa, con sus distintos departamentos y puestos de trabajo, pudiendo incluir las áreas de producción, comercialización y administración. Sintetizando, entre los elementos innovadores de esta experiencia destacan:

- Fundamentalmente, la metodología de aprendizaje en una empresa simulada en la que se realizan las mismas tareas que en una empresa real, gracias, por ejemplo, a la existencia de proveedores y clientes simulados que interactúan con las personas beneficiarias en el desarrollo de las funciones de cada puesto.
- Además, resulta relevante el estudio previo del tejido productivo local, con el fin de seleccionar empresas potenciales colaboradoras de la experiencia y mejorar las perspectivas de inserción de los/as beneficiarios/as de la formación, una vez finalizada ésta.

Por tanto, esta experiencia aporta elementos innovadores susceptibles de completar las políticas que combinan formación y prácticas laborales, como es el caso del programa de “Experiencias Mixtas de Formación y Empleo”⁵⁵, que se articula mediante la realización de proyectos que combinan, en alternancia, la formación técnica con experiencias prácticas sobre la misma. Ello abre la oportunidad a un mayor uso de esta metodología dentro de las actuaciones dirigidas a mejorar la empleabilidad de personas desempleadas.

Con vistas a un mayor uso de simulaciones empresariales, habría que señalar, respecto a los/as beneficiarios/as de la experiencia, que las personas

⁵⁵ Este programa tiene su origen en el Decreto 199/1997, de 29 de julio, por el que se establecen los Programas de Fomento de Empleo de la Junta de Andalucía.

desempeñadas con falta de experiencia profesional son candidatas a participar en procesos de formación mediante empresas simuladas. En general, la falta de experiencia profesional se presenta en el caso de los/as jóvenes, y es un aspecto crítico que obstaculiza su inserción laboral. Por tanto, éstos/as deberían ser los/as principales destinatarios/as de la formación.

Entre los elementos que deben considerarse en el proceso de aplicación de la experiencia se encuentran:

- La importancia de acotar, mediante los análisis pertinentes, los ámbitos de simulación en aquellas actividades productivas que tengan una mayor capacidad generadora de empleo.
- La necesidad de establecer convenios con empresas reales que realicen su actividad en los sectores que se quieren simular, para que sirvan de modelo a la empresa simulada y faciliten la realización de prácticas reales una vez superada la fase formativa. Lo idóneo es que las empresas colaboradoras acojan físicamente a la empresa simulada en un espacio de sus instalaciones. En la experiencia analizada, las empresas con mayor predisposición a colaborar son empresas públicas y sociedades cooperativas.

4.2.3. Otras experiencias

Se presenta en este apartado la información sobre la experiencia de “Apoyo a las Empresas de Inserción”⁵⁶, que ilustra una línea de actuación desarrollada en Andalucía a lo largo del período 2002-2004 con el objetivo primordial de analizar y difundir el potencial que la contratación pública local tiene sobre la creación de empleo para personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo, a través de la inclusión de cláusulas sociales en los contratos de la administración local con estas empresas. Estas cláusulas se incluyen en los procesos de contratación pública e introducen en el contrato aspectos de política social como requisito previo (criterio de admisión), como elemento de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia de ejecución).

Para avanzar en este ámbito, se celebran seminarios sobre el “mercado público tutelado”. En ellos se informa a responsables de Corporaciones Locales

⁵⁶ Se hace referencia a medidas puestas en marcha en el marco del proyecto “Equal Andalucía” (véase nota 33).

y a técnicos municipales del área de contratación sobre las características de las Empresas de Inserción y sobre las técnicas que permiten la inclusión de cláusulas sociales en los concursos públicos. De esta manera, se lleva a cabo una labor de sensibilización, se dan a conocer los fundamentos en los que se basa la introducción de las cláusulas sociales y, lo que es fundamental, se dota al personal implicado de las herramientas necesarias para su efectiva adopción.

Los seminarios tienen una duración de cinco horas, combinando una introducción teórica al marco conceptual de la incorporación de cláusulas sociales con aspectos prácticos en la implementación de las mismas. Finalmente, se promueve la participación activa de los/as asistentes y se trata de resolver sus dudas. Además, a los/as participantes en los seminarios se les facilita documentación de gran utilidad y aplicabilidad práctica, como un modelo de Reglamento de Registro de Empresas de Inserción, un modelo de Acuerdo Plenario para la inclusión de cláusulas sociales en los procesos de contratación pública y una recopilación de normativa que recoge experiencias en la materia desarrolladas en otros entornos.

A la hora de valorar el interés de la experiencia, habría que recordar que la estrecha relación entre el desarrollo local y la generación de empleo hace altamente atractiva introducción de criterios de apoyo al empleo de los colectivos con elevadas dificultades de empleo en Empresas de Inserción mediante cláusulas sociales. Sin embargo, el uso de cláusulas sociales en la contratación pública local de Andalucía, como en España, es todavía limitado. Por supuesto, hay excepciones notables, entre las que cabría señalar al Ayuntamiento de Granada, que aprobó en Pleno celebrado el 23 de febrero de 1999 el Plan Municipal de Empresas de Inserción. En éste se indica la necesidad de “dar una respuesta, que a partir de la fórmula del mercado tutelado y el establecimiento de cláusulas sociales en la contratación pública, permita articular e integrar de forma coherente y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en los proyectos, medidas de formación, de empleo y protección social”. El eje quinto del Plan establece el objetivo de: “Establecer acuerdos con las distintas áreas del Ayuntamiento y otras Administraciones para garantizar cuotas de mercado que permitan la consolidación de las empresas de inserción”.

A pesar de que en ciertas Corporaciones Locales las cláusulas sociales hayan sido incorporadas, todavía existe un amplio margen para la utilización de este instrumento de apoyo a las Empresas de Inserción y, por tanto, a la inser-

ción laboral de personas con dificultades severas para su inserción en empresas regulares. Pues, como muestra el propio desarrollo de la experiencia analizada, que ha realizado importantes labores de difusión entre las Corporaciones Locales de Andalucía, la inclusión e incluso conocimiento de estos instrumentos es muy limitado en la actualidad.

Hablamos, en definitiva de un instrumento que no es, en absoluto, novedoso en sí mismo. La innovación radicaría en un mayor uso de cláusulas sociales, especialmente en aquellas entidades públicas que no las han incorporado⁵⁷.

4.2. Fomento empresarial

En esta última sección, se recogen las experiencias obtenidas en el terreno del fomento empresarial. Sin duda, las actuaciones incluidas en la sección precedente en el ámbito del fomento del autoempleo son, a su vez, experiencias facilitadoras del fomento empresarial. No obstante, las actuaciones que se recogen a continuación se diferencian por el hecho de incidir sobre las empresas de cualquier edad, promoviendo la adaptación de las empresas y sus trabajadores/as, en claro contraste con las medidas de fomento del autoempleo dirigidas a personas desempleadas.

Las experiencias identificadas se muestran en el Cuadro 6. Se aprecia que se enmarcan, dos de las experiencias, en el ámbito de los servicios de asesoramiento empresarial, y las dos restantes inciden sobre otras líneas de actuación diferentes de los servicios de asesoramiento y la financiación empresarial.

Cuadro 6.
Experiencias de fomento empresarial

Fomento empresarial
Servicios de asesoramiento empresarial
Asesoramiento estratégico a empresas maduras
Planes estratégicos individualizados
Otras actuaciones
Cooperación empresarial
Barómetro comercial

⁵⁷ En la página web del Proyecto Equal Andalucía, www.equalznts.org, se recoge la documentación generada para la introducción de cláusulas sociales, por ejemplo, modelos de Acuerdo Plenario para la inclusión de cláusulas sociales en la contratación administrativa local.

Asesoramiento estratégico a empresas maduras

El “Asesoramiento estratégico a empresas maduras”⁵⁸ es una experiencia de asesoramiento que se presta a través de un servicio creado para orientar, formar y asesorar en general a empresas localizadas en zonas rurales, a fin de impulsar su adaptabilidad. Para ello, se incide en cuatro áreas críticas: gestión medioambiental, calidad, prevención de riesgos laborales y TIC. La metodología de asesoramiento se caracteriza por:

- Otorgar un énfasis notable a la sensibilización de las empresas sobre la importancia estratégica de la gestión medioambiental, calidad, prevención de riesgos laborales y TIC (como aspectos a considerar para reforzar el posicionamiento de las empresas). No se espera a que los/as beneficiarios/as pidan una respuesta para sus problemas, dado que tal solicitud puede no llegar a producirse por un déficit de información sobre la relevancia de aspectos como la calidad o las TIC.
- Ofrecer un asesoramiento particularizado a las empresas, para favorecer la adaptación de éstas y de sus trabajadores/as. Se busca el consenso entre empresarios/as y trabajadores/as a la hora de introducir cambios relacionados con la introducción o refuerzo de medidas de impulso de calidad, gestión medioambiental, prevención de riesgos laborales y TIC.

El carácter innovador de la experiencia deriva de la combinación de los siguientes aspectos:

- Se busca el posicionamiento de las empresas mediante una actuación que incide conjuntamente sobre cuatro aspectos clave: calidad, gestión medioambiental, TIC y prevención de riesgos laborales. En este sentido, la experiencia se aleja de forma notable de buena parte de los programas públicos de apoyo a empresas, que (con alguna excepción) limitan su actuación a la promoción de las TIC en las PYMEs⁵⁹.

⁵⁸ Desarrollado en el proyecto Equal “Calytech”. Este proyecto se planteó mejorar el posicionamiento de los/as trabajadores/as y las empresas mediante acciones de formación y asesoramiento integral a pequeñas empresas, a fin de introducir las en nuevos ámbitos que resultan vitales para impulsar su competitividad. Su ámbito de actuación son 13 municipios de Granada, Sevilla y Cádiz.

⁵⁹ A título de ejemplo, el programa CRECE y el Plan PYME (de la Administración Central) o los programas de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Servicios Avanzados (de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía).

- Emplea el asesoramiento como herramienta fundamental de apoyo, lo cual resulta especialmente necesario en las empresas con escasa cultura (y cualificación de empresarios/as y trabajadores/as) en los ámbitos de calidad, TIC, etc. Por el contrario, la mayoría de los programas públicos de apoyo a empresas focalizan su actuación en la concesión de ayudas financieras de diversa naturaleza.
- La experiencia se basa en el empleo de una metodología adaptada a las necesidades de PYMEs con escasa cultura en cuestiones como la prevención de riesgos laborales o la calidad (mediante un énfasis en la sensibilización y adelantándose a las sugerencias de las empresas).

Por lo tanto, cabe sostener que la experiencia desarrollada puede ser objeto de aprovechamiento en el marco de las actuaciones de fomento empresarial, especialmente las dirigidas a promover la adaptación y posicionamiento competitivo de las empresas en general y, especialmente, en las empresas maduras que, en principio, son susceptibles de presentar mayores carencias estratégicas⁶⁰. Complementar las ayudas de tipo financiero con programas de asesoramiento estratégico podría tener un efecto multiplicador e incidir positivamente en la consecución de los objetivos de mejora de la posición competitiva y adaptabilidad del tejido empresarial.

Con miras aplicar experiencia, debe recordarse que ha sido empleada para impulsar el posicionamiento de empresas rurales con escasa cultura en cuestiones de calidad, TIC, prevención de riesgos laborales y gestión medioambiental. Sin descartar su utilización en el apoyo a empresas de zonas urbanas, habría que destacar el especial interés que tiene la metodología para asesorar a empresas de aquellas zonas rurales con menor cultura estratégica.

En fin, los aspectos clave para la aplicación con éxito de esta experiencia pueden resumirse en los siguientes términos:

- Realización de actividades de sensibilización previas de gran envergadura, a fin de crear un clima favorable entre el tejido empresarial de forma previa al inicio del asesoramiento en sí.

⁶⁰ Téngase presente que, por ejemplo, la innovación tecnológica aparece negativamente relacionada con la edad de las empresas: las empresas jóvenes tienden a innovar más que las empresas maduras. Este fenómeno se ha documentado, por ejemplo, en el estudio de la Fundación Tomillo (2004) para las empresas turísticas de España.

- Los/as técnicos asesores deben tener una participación activa, proponiendo a los/as empresarios/as posibilidades de mejora que éstos, por su falta de formación, podrían no llegar a considerar.
- Incluir en el proceso de asesoramiento a empresarios/as y trabajadores/as, pues la introducción de aspectos de calidad o prevención de riesgos laborales, por ejemplo, requiere que todo el personal de la empresa se encuentre motivado, formado y dispuesto a asumir cambios.

Planes estratégicos individualizados

Los "Planes estratégicos individualizados"⁶¹ consisten en el desarrollo de un programa de asesoramiento práctico e individualizado, dirigido a empresas del sector agroalimentario de la Sierra de Cádiz. El objetivo de la acción es permitir a estas empresas analizar su situación y actuar en consecuencia, sobre la base de un plan estratégico del que dispondrá cada empresa al final del proceso de asesoramiento. Se trata de impulsar el posicionamiento de las empresas, gracias al fomento de su competitividad y mediante la implementación de estrategias que impulsen la comercialización de productos agrícolas y ganaderos de carácter ecológico.

Con respecto al desarrollo de la experiencia, dado que se trabajaba con gerentes de explotaciones de transformación agroganadera, con poca disponibilidad de tiempo y dispersos en el territorio, se optó por una fórmula de asesoramiento en el propio centro de trabajo, con una adaptación horaria total a las posibilidades del/la asesorado/a. De este modo, se desestima el planteamiento de metodología mixta, que incorpora formación en aula, y, de hecho, no fue aceptada por sus destinatarios/as.

La captación de empresas beneficiarias se realiza mediante jornadas informativas. En ellas aflora el interés de empresarios/as por recibir asesoramiento, a quienes se realiza una entrevista personal en la que se acota el ámbito exacto de interés en materia de estrategia, centrado generalmente en aspectos de gestión económico-financiera y comercialización. Posteriormente, se acuerda un calendario de visitas en las que un/a consultor/a especializado/a se despla-

⁶¹ Desarrollados por el Proyecto Equal "Adaptagro", que trataba de impulsar la adaptación de empresas y trabajadores/as de Municipios de la Sierra de Cádiz al nuevo contexto agroalimentario mundial, a través de la asunción de nuevas tecnologías de producción agraria (agricultura ecológica) y favoreciendo la participación igualitaria de hombres y mujeres.

za a la explotación para desarrollar las sesiones de formación/asesoramiento personalizado. El/La beneficiario/a acaba su itinerario recibiendo un plan estratégico con las pautas para conseguir la consolidación o expansión de su empresa, así como un completo dossier sobre los ámbitos de asesoramiento.

Debe subrayarse que, en el contexto de la actividad productiva en un medio rural disperso, no se conocen experiencias de asesoramiento in situ a empresas agroganaderas. Estas empresas tienen importantes necesidades de adaptación en aspectos de gestión económico-financiera y comercialización, entre otros. Sin embargo, la dispersión geográfica de las explotaciones unida a la escasa disponibilidad horaria de los/as responsables de las mismas hace que las fórmulas habituales de asesoramiento sean poco efectivas.

Haciendo balance, se aprecia que la experiencia supone una fórmula de asesoramiento estratégico novedosa que permite mejorar los servicios de apoyo empresarial en zonas rurales con importante dispersión geográfica de las explotaciones. De ahí cabe inferir la existencia de un potencial de aplicación relevante, especialmente para apoyar el posicionamiento empresas afectadas por la dispersión geográfica y con grandes necesidades de adaptación.

Elementos críticos que deben ser tenidos en cuenta en un proceso de aplicación de los Planes estratégicos individualizados son los siguientes:

- La ejecución de las sesiones de asesoramiento en un emplazamiento que resulte aceptable para el/la empresario/a, preferiblemente la empresa o su propio domicilio.
- Adaptación horaria de estas sesiones a la disponibilidad de los beneficiarios.
- Ajuste temático de los contenidos del programa de asesoramiento en función de las necesidades específicas de cada caso.

Cooperación empresarial

En el marco de la experiencia de “Cooperación empresarial”⁶² se ha ensayado una fórmula de intercambio de experiencias entre emprendedoras y empresarias, para apoyar a las primeras en el proceso de puesta en marcha y consolidación de sus ideas de negocio. Es una experiencia de apoyo, motivación y formación a emprendedoras con un carácter más informal que los programas de mentoring usuales, recurriéndose a contactos personales por las dificultades que las destinatarias encuentran para acceder con agilidad a los canales de comunicación que ofrecen las TIC.

El primer paso en el desarrollo de la experiencia consiste en “reclutar” a un equipo de empresarias dispuestas a participar en la iniciativa. Posteriormente, se desarrollan jornadas de contacto e intercambio, así como grupos de discusión entre empresarias y emprendedoras para tratar las claves del éxito empresarial. También se realizan seminarios temáticos de formación para el intercambio de experiencias personales, que culminan con la celebración de mesas redondas. De este modo, se logra constituir una verdadera red de contactos informales entre mujeres experimentadas en el ámbito empresarial y otras que aspiran a convertirse en futuras titulares de negocios o los han iniciado recientemente.

El análisis de la innovación de la experiencia exige abordar dos cuestiones. Por una parte, hay que determinar si el apoyo a empresarias nóveles mediante fórmulas de cooperación se encuentra presente en Andalucía y en qué medida. Por otra parte, se debe estudiar si las actuales políticas apoyan de forma específica las acciones de cooperación empresarial dirigidas a impulsar la creación y consolidación de empresas.

Pues bien, respecto a la primera cuestión, resultaría extraordinariamente complejo determinar de forma exhaustiva, dada la multiplicidad de redes y asociaciones de empresarias existentes, en qué medida se emplea la cooperación en el apoyo a empresarias nóveles (y con qué resultados). No obstante, el análisis casuístico de algunas asociaciones sugiere que existen oportunidades de

⁶² La experiencia ha sido objeto de desarrollo en el Proyecto Equal “Itinerarios de Igualdad”. Este proyecto aspiraba a impulsar la igualdad de oportunidades, enfocando el esfuerzo al ámbito de la organización del trabajo y de los nuevos sistemas de formación. Se llevó a cabo en las provincias de Granada y Córdoba.

reforzar estas actuaciones, no siempre presentes en el funcionamiento de redes empresariales. Además, la presencia de redes y asociaciones empresariales es variable en los diversos territorios de Andalucía, lo que abre otra puerta para el mayor aprovechamiento de la cooperación empresarial en el impulso de empresarias.

Por otra parte, desde la perspectiva de las políticas que apoyan estas iniciativas, se aprecia que existen diversos programas que impulsan la cooperación empresarial, pero no suele mencionarse de forma específica el uso de la cooperación como instrumento de apoyo de emprendedores/as. Para poner en evidencia este aspecto, pasamos a resumir las características de los principales programas de apoyo a la cooperación empresarial en Andalucía:

- El Programa para la promoción de las mujeres trabajadoras, de la Consejería de Empleo, contempla la concesión de ayudas para la promoción y fomento de redes de empresarias en Andalucía, de las que son beneficiarias asociaciones, redes o agrupaciones de mujeres trabajadoras y/o empresarias sin ánimo de lucro. Bajo este programa, cabe esperar que las asociaciones apoyen de forma específica a empresarias noveles, si bien está concebido para apoyar la actividad general de redes de empresarias.
- El Plan de Consolidación de y Competitividad de la PYME, de la Dirección General de Política de la PYME del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ofrece a Organismos Intermedios una línea de subvención para la puesta en marcha de Redes Interempresariales de Cooperación. Sin embargo, fomenta la creación de mecanismos de adaptación a la competencia del mercado globalizado, con lo cual su objetivo son más las empresas maduras que la consolidación de empresas de nueva creación.
- La Asistencia a la innovación y a la competitividad, medida de fomento empresarial de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, contempla ayudas para acceder a programas de cooperación empresarial, pero sólo para empresas de economía social y sin mención a iniciativas empresariales noveles promovidas por mujeres.
- Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres (PAEM), del Instituto de la Mujer y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, ofrece a las mujeres

empresarias la posibilidad de participar en un foro de cooperación e intercambio, pero no está diseñado específicamente para la consolidación de empresas de nueva creación o el apoyo a emprendedoras.

- El programa más cercano en su concepción a la iniciativa aquí analizada es el Servicio de Acompañamiento a la Creación y Mejora de Empresas de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, que desarrolla acciones de mentoring a través de empresas tutoras. Se crea una relación entre una empresaria en fase de inicio de actividad y otra con experiencia empresarial para facilitar la entrada y consolidación en el mercado de la primera. El matiz diferenciador se encuentra en que este servicio establece una relación más formalizada entre mentora y empresaria novel, frente a los vínculos más informales (establecidos a través de los talleres, jornadas y mesas redondas) promovidos por la experiencia analizada.

En suma, el empleo de fórmulas de cooperación con el objetivo específico de impulsar la creación y consolidación de nuevas empresas sí parece mostrar un cierto potencial de innovación, pues hay cabida para un uso más generalizado de la cooperación en el apoyo a la creación y consolidación de empresas. Por tanto, parece que la experiencia puede reforzar el enfoque metodológico de acciones llevadas a cabo en el campo de la promoción de la cooperación entre empresarios/as y emprendedores/as.

En este sentido, la fórmula ensayada en esta experiencia para impulsar la creación y consolidación de empresas de mujeres podría extenderse al apoyo a la consolidación de iniciativas promovidas por hombres, y también podría tener eficacia entre colectivos como inmigrantes, jóvenes y otros con dificultades de inserción. Los aspectos básicos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de incorporar este enfoque son los siguientes:

- Carácter informal de las interacciones entre empresarios/as y emprendedores/as.
- Importancia del contacto personal, sin suponer un desaprovechamiento de las posibilidades ofrecidas por distintos canales de comunicación (sobre todo los basados en las TIC), pero haciendo hincapié en el trato en persona.

- Adecuación de los mecanismos de cooperación a las características de emprendedores/as y empresarios/as. Por ejemplo, en ausencia de facilidades de acceso a TIC (por falta de infraestructuras o hábito en su empleo), la cooperación difícilmente puede basarse en las TIC como instrumento de comunicación.
- Protagonismo de asociaciones empresariales en el fomento de la cooperación para el impulso de nuevas empresas.

Barómetro comercial

El "Barómetro comercial"⁶³ es una herramienta que facilita a los/as empresarios/as del comercio minorista el conocimiento de las tendencias del mercado y les ayuda a anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno.

Se trata de una parrilla de indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos, que recoge aspectos de la actividad del pequeño comercio tales como la dimensión de los locales, el tránsito de las vías en las que están ubicados, la calidad de los empleos generados, etc. Estos datos son recabados y actualizados con la colaboración activa de los propios comercios. La información se vuelca en una base de datos accesible a los/as usuarios/as (empresarios/as de comercio minorista), mediante una aplicación informática de fácil manejo e interpretación, que permite conocer la situación del sector, así como la evolución de las variables críticas. Es una herramienta que aporta información estratégica para la mejora de la competitividad del sector comercial y la conservación o crecimiento de sus puestos de trabajo.

Los rasgos más innovadores del barómetro comercial son:

- Recopilación y sistematización de datos anteriormente no disponibles en las estadísticas oficiales.

⁶³ El barómetro es uno de los resultados obtenidos en el proyecto Equal "Tiyaradap". Este proyecto se planteó con la finalidad de fomentar la adaptación de propietarios/as y empleados/as del pequeño comercio a la realidad competitiva que afronta el sector minorista. Para ello se promovieron, en catorce ejes o espacios comerciales de las ocho provincias andaluzas, actividades de formación innovadoras, con un especial énfasis en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC).

- Implicación de los pequeños comercios en la actualización de los datos para mantener vigente la aplicación, en su doble calidad de generadores de la información y beneficiarios de la iniciativa.
- Se facilita una herramienta informática aplicable en la gestión estratégica de las empresas implicadas, que permite conocer, adelantarse y adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno.

En conclusión, se trata de una metodología novedosa en el apoyo de la consolidación de la actividad de los establecimientos del pequeño comercio andaluzes y, por tanto, de su empleo. Ello apunta a que existe un potencial para un mayor uso de este tipo de herramientas con miras a impulsar la adaptabilidad y posicionamiento competitivo de las empresas. Y, si bien la presente experiencia se desarrolla para el pequeño comercio, podría hacerse extensible a otros sectores de actividad cuyas empresas presenten especiales necesidades de adaptación a los cambios del entorno, como pueden ser la hostelería, servicios personales o servicios a otras empresas.

Los aspectos de mayor importancia a la hora de desarrollar una herramienta de estas características son los siguientes:

- Selección de los indicadores cuantitativos y cualitativos
- Implicación de las empresas en el proceso de obtención de la información.
- Diseño de una herramienta de fácil manejo para la explotación de los datos por parte de sus destinatarios/as.

5. CONCLUSIONES

Impulsar la creación de más empleos, de calidad, que permitan satisfacer las aspiraciones profesionales de las personas y generar un clima de mayor cohesión social es un objetivo fundamental de las autoridades responsables del empleo en Andalucía. No cabe duda que, en este sentido, los avances registrados en los últimos años han sido notorios, pues la creación de empleo desde 1997 ha permitido reducir los desequilibrios y consolidar empleos, alcanzándose una tasa de paro en 2003 que es prácticamente la mitad de la vigente en 1997.

A fin de continuar avanzando en esta línea, se hace necesario profundizar en los desequilibrios que persisten en el mercado de trabajo, así como identificar medidas y procedimientos susceptibles de contribuir a mitigarlos. La complejidad del fenómeno del desempleo, multicausal y condicionado por realidades cambiantes en el tiempo, hacen necesario abordar estas cuestiones desde varias perspectivas: mediante la evaluación de las políticas en vigor, mediante la experimentación de nuevos métodos y procedimientos, mediante la valoración de medidas de éxito aplicadas en otros territorios, etc. Cada enfoque es susceptible de arrojar pistas sobre cómo adaptar las políticas de empleo a los nuevos retos y realidades.

En este estudio, se ha realizado un análisis basado en experiencias innovadoras de empleo y fomento empresarial, llevadas a cabo en Andalucía a lo largo del período 2001-2004. Las experiencias ofrecen ejemplos de intervención adaptados a los colectivos y a los territorios, con un cierto carácter innovador, de las que pueden extraerse una serie de conclusiones respecto a la cuestión, indudablemente ambiciosa, de qué se podría hacer para completar las políticas actuales e impulsar la creación de empleo.

A continuación se exponen estas conclusiones, distinguiendo entre las que afectan a las políticas activas de empleo, por una parte, y las que inciden en el fomento empresarial, por otra.

5.1. Políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo son, en la actualidad, el eje central sobre el que pivota el apoyo a la creación de empleo, en coordinación con las políticas pasivas de mantenimiento de rentas. En Andalucía, la transferencia de competencias de políticas activas de empleo a la Junta de Andalucía abre un nuevo período, marcado por la mejora y adaptación de las políticas a la realidad de la región, sus necesidades y prioridades de generación de empleo de calidad para todos/as. En este proceso, además de la Administración Autonómica, juegan un papel de notable importancia el conjunto de entidades, cercanas a los territorios y colectivos, que, en colaboración con la Junta de Andalucía, ejecutan diversos programas y medidas de política de empleo.

Continuar avanzando hacia la mejora del empleo en Andalucía, especialmente del empleo de personas con mayores dificultades de inserción, constituye un reto indudable, dada la complejidad del fenómeno del desempleo. Estas dificultades, lejos de generar desaliento, deben conducirnos a la reflexión sobre los aspectos que, eventualmente, podrían ser tenidos en consideración a fin de coadyuvar a seguir avanzando en la mejora del empleo. En este sentido, cobra interés destacar las principales conclusiones que se extraen de las experiencias innovadoras analizadas en el marco del estudio. Para ello, a continuación, se plantearán una serie de cuestiones críticas para el empleo, así como las contribuciones o conclusiones que se infieren de las experiencias consideradas.

¿Cómo pueden adaptarse las medidas de empleo a los territorios?

Las características del territorio, como las dificultades de acceso o la lejanía respecto a los principales centros de población, afectan a las posibilidades de los ciudadanos de acceder y mantener un empleo. Por ejemplo, a causa de la lejanía de los servicios disponibles para facilitar la inserción, los ciudadanos podrían tener dificultades para acceder a ellos. También puede suceder que ciertos servicios facilitadores de la inserción, como los relacionados con la conciliación de la vida familiar y profesional, no estén disponibles en zonas rurales o periféricas.

En respuesta a las dificultades que, en ocasiones, entraña el territorio, las experiencias de empleo analizadas apuntan diversas opciones para mitigar los

obstáculos encontrados. Así, los “Planes personalizados” han incluido ayudas al transporte que facilitan la participación de personas residentes en zonas rurales en las acciones conducentes a su inserción. Con ello, se evita que estas personas tengan acceso a una menor oferta de servicios, lo que podría suceder si se limitan a emplear los servicios geográficamente más próximos a sus domicilios. Y, en el terreno de la conciliación, se han activado medidas de acompañamiento en respuesta a la falta de oferta de servicios de guardería, como las becas para personas con cargas familiares, que permiten la contratación de personas susceptibles de prestar el servicio de cuidados personales.

Por otra parte, el territorio puede ser un elemento obstaculizador del acceso de nuevos/as emprendedores/as a los servicios de asesoramiento para la consolidación, si éstos se encuentran alejados de los lugares donde se ubican las nuevas empresas. Ante esta situación, se ha introducido la figura de los/as “Consejeros/as presenciales”, personas que ofrecen asesoramiento *in situ* a las empresas creadas por desempleados/as en zonas rurales y dispersas, evitando así que los/as empresarios/as deban desplazarse.

¿Cómo puede promoverse la igualdad de oportunidades?

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder y mantener un empleo es una cuestión de extraordinaria importancia. El hecho de que la tasa de paro de las mujeres en Andalucía (y España) prácticamente duplique a la de los varones es ilustrativo de la desigualdad en el empleo, y un signo de las especiales dificultades y barreras que todavía encuentran las mujeres para participar en el mercado de trabajo.

Las experiencias de empleo desarrolladas que abordan la cuestión tienden a concebir la desigualdad de género en el empleo como un fenómeno multicausal que, en general, requiere la adopción de medidas correctoras que inciden en diversos ámbitos y exigen una gran flexibilidad y capacidad de adaptación en función de las circunstancias particulares de las mujeres.

En determinados casos, el paso del desempleo al empleo (o de la inactividad al empleo), hace aconsejable que la mujer sea beneficiaria de ayudas económicas para la conciliación. Esto sucede cuando las mujeres tienen personas a su cargo y no disponen de recursos suficientes para contratar servicios de conci-

liación, o ello exigiría una colaboración por parte del cónyuge que éste no está dispuesto a ofrecer⁶⁴. Para paliar estos obstáculos a la inserción, se han empleado diversas ayudas, como las becas para personas con cargas familiares o los cheques servicios. Pero hay otras medidas, no económicas, que facilitan de forma decisiva la participación de mujeres con cargas familiares. En particular, la flexibilidad de horarios, la adecuación de las actividades de formación a los horarios escolares y el establecimiento de horarios de formación en función de las necesidades de cada grupo ("Planes personalizados").

Pero, más allá de la adecuación de las actividades de inserción a los horarios escolares, habría que incidir en la necesidad de adaptación de los horarios escolares a la realidad social y laboral actual de Andalucía y España. En claro contraste con la mayoría de los países europeos, donde los/as niños/as realizan jornadas continuas compatibles con las jornadas laborales de los padres, en nuestro país las jornadas escolares son habitualmente partidas y, desde edades tempranas, los/as niños/as finalizan la jornada al medio día. Este esquema horario podría resultar adecuado en el pasado, cuando un miembro del hogar (la madre) no realizaba actividades remuneradas en el mercado, limitándose a ocuparse del cuidado de las personas dependientes de la familia y el hogar. Pero ante el innegable cambio de la realidad social, con la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, los horarios escolares con jornadas partidas, que incluso finalizan a mitad del día, constituyen una barrera a la conciliación. Una barrera no sólo en el proceso de inserción, sino también en el proceso de mantenimiento del puesto de trabajo y promoción profesional de las mujeres que, a pesar de su incorporación laboral, siguen teniendo la mayor parte del peso de las responsabilidades familiares.

Por último, habría que subrayar que, a menudo, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres requiere la implementación de medidas que impulsen la motivación de las mujeres. Ello tiene especial relevancia cuando las mujeres han pasado un período de tiempo dilatado en situación de desempleo o inactividad, lo que las sitúa en una situación de marginación social de facto, que afecta adversamente a su autoestima y seguridad respecto a las posibilidades de obtener un empleo. Por tanto, motivar a las mujeres y mejorar su autoesti-

⁶⁴ Nótese que el proceso de inserción de la mujer puede verse obstaculizado por la negativa del cónyuge a apoyar a la mujer. Por ejemplo, el cónyuge, incluso teniendo recursos suficientes para contratar servicios de conciliación, podría oponerse a contar con ayuda externa, al considerar el empleo de la mujer como algo secundario o no relevante.

ma resulta esencial, tanto para que inicien procesos de inserción como para que los desarrollen con éxito.

A fin de reforzar la motivación de las mujeres en procesos de inserción, se han empleado diversas fórmulas. Así, en el contexto de los “Planes personalizados”, cuando se intervenía sobre mujeres que, incluso siendo jóvenes, no habían ejercido actividades remuneradas con anterioridad, se daba un énfasis notable a las actividades de pre-inserción. Por medio de charlas, encuentros o salidas de grupo, se da un primer paso para la inserción de las mujeres, ya que estas actividades, al sacar a las mujeres de su situación de aislamiento y hacerles ver que el cambio es posible, refuerzan su motivación y abren la puerta a una mayor predisposición a la inserción laboral.

Pero la motivación de las mujeres debe mantenerse a lo largo del proceso de inserción, especialmente si se desarrolla por medio del autoempleo, dada la complejidad que supone poner en marcha y consolidar una empresa. Se trata de evitar que, a causa de falta de autoestima y seguridad o de falta de apoyo del cónyuge (especialmente importante en situaciones de co-dependencia), las mujeres abandonen proyectos de autoempleo. En este sentido, destaca el seguimiento realizado por el “Asesoramiento activo para el autoempleo”, mediante llamadas telefónicas, correos electrónicos o visitas a mujeres que han iniciado un proceso autoempleo. Este seguimiento permite a las mujeres vencer el sentimiento de soledad, sentirse apoyadas en el proceso y, en general, mantener su motivación.

¿Cómo puede adecuarse la acción a las necesidades de colectivos y personas?

Las políticas de empleo se enfrentan al inevitable conflicto que supone, por una parte, la conveniencia de disponer de medidas y programas marco, que establezcan las líneas de actuación fundamentales y garanticen la equidad en el acceso a los recursos para el empleo. Y, por otra, las exigencias de dar respuestas concretas y adaptadas a la realidad social y laboral de la persona desempleada a fin de aumentar la eficacia de la intervención. Ciertamente, un diseño de medidas totalmente individualizado no resulta factible en la práctica pues, dada la inevitable restricción presupuestaria, tal esquema entraría en conflicto con el logro de otros objetivos sociales (acceso universal a la sanidad, educación, etc.).

Sin embargo, dentro de ciertos límites, la intervención particularizada parece posible, mediante una adaptación de las medidas de intervención a las características de los colectivos y personas objeto de atención. En este punto, cabe sostener que las experiencias de empleo analizadas en este estudio han mostrado un alto grado de adaptabilidad a la realidad y necesidades de los colectivos objeto de atención. Aparte de las medidas a favor de la igualdad de oportunidades, antes comentadas (que entrarían en este terreno), destaca el uso flexible de metodologías de intervención y herramientas en respuesta a las especificidades de los colectivos.

Así, por ejemplo, en la “Intervención para la dinamización local” se aprecia que, dada la fuerte asociación entre la identidad social y laboral de los/as residentes en un barrio de pescadores, resulta fundamental identificar a las figuras e instituciones clave susceptibles de apoyar un cambio de mentalidad favorable al inicio de nuevas actividades. En otros casos, cuando los colectivos tienen dificultades de acceder a los recursos disponibles, se facilita el acceso por medio de la labor de mediadores/as culturales, la colaboración con asociaciones y la coordinación de los recursos disponibles (“Servicios integrados para el acceso al empleo”). Este último aspecto tiene una importancia acusada, ya que a menudo las personas con más necesidad de apoyo tienen especiales dificultades para acceder a los servicios existentes, debido a las carencias formativas, de información, etc.

¿Cómo reforzar la motivación de las personas desempleadas?

La motivación de las personas desempleadas, la creencia en sus posibilidades de lograr un empleo y la disposición a realizar los esfuerzos necesarios, resultan fundamentales para que los procesos de inserción se desarrollen con éxito. Este punto ha sido tratado, en párrafos anteriores, en el caso de las mujeres que, a causa de ciertas barreras sociales y culturales, pueden verse especialmente necesitadas de refuerzos de motivación. Pero esta es una cuestión susceptible de condicionar las posibilidades de acceso al empleo de otros colectivos de desempleados. El sentimiento de aislamiento, marginación social, la pérdida de autoestima puede afectar con intensidad a personas con dificultades de acceso al mercado laboral, especialmente si carecen de información o redes de apoyo, o cuando el desempleo se convierte en paro de larga duración.

En respuesta a la necesidad de mejorar la motivación de las personas desempleadas, se han desarrollado itinerarios de inserción que promueven la motivación de los/as participantes al situarles en el centro de los procesos de inserción. En general, se aprecia que la motivación aumenta cuando se responsabiliza a la persona de su inserción. Esto nos conduce a sistemas activos, donde la persona desempleada es objeto de apoyo y acompañamiento por parte de técnicos y orientadores/as, pero reconociendo en todo momento su papel protagonista en el proceso de inserción.

En esta línea de actuación se encuentran los ya mencionados “Planes personalizados”, que convierten a la persona desempleada en el elemento protagonista y responsable de su inserción, así como el “Asesoramiento activo para el empleo”. En esta última experiencia, además de reforzar la motivación por medio del seguimiento, se emplea un método activo, situando a la mujer en el centro del proceso de creación de su propia empresa. Así, por ejemplo, se le “obliga” a preparar su plan de empresa, aportando datos reales, y con apoyo técnico, pero evitando esquemas de asesoramiento donde los/as técnicos elaboran los planes de empresa. Ello conduce a una mayor implicación y motivación de las personas receptoras del asesoramiento

Otra experiencia destacada por su capacidad para incrementar la motivación de las personas desempleadas son los “Clubs de trabajo”. Estos espacios, abiertos a las personas desempleadas para desarrollar sus procesos de búsqueda de empleo, contribuyen a que se supere la sensación de aislamiento a la que puede conducir el desempleo, además de proporcionar recursos de gran valor para efectuar la búsqueda de empleo. Generan interacciones muy positivas, a través de lo que podríamos llamar “efectos demostración”: los/as desempleados/as ven cómo otros/as compañeros/as logran acceder a un empleo por cuenta propia o cuenta ajena (el acceso al empleo se visibiliza como algo factible). En fin, esta experiencia pone en evidencia el interés de estos espacios, que en Andalucía podrían ser objeto de un mayor uso mediante la extensión de los “módulos de auto-orientación” apoyados por la Consejería de Empleo a través de la red “Andalucía Orienta”.

¿Cómo llegar a los oferentes de empleo?

Las personas desempleadas son piezas clave del proceso de inserción, pero una visión completa de la cuestión requiere tener presente, en todo momento,

a las empresas como generadoras de puestos de trabajo. Por ello, las políticas activas de empleo favorecen la contratación por medio de diversas herramientas, como las ayudas a la contratación (para facilitar la inserción de personas con especiales dificultades), la adaptación de la formación a las necesidades de las empresas y la mediación empresarial (esto es, los contactos con potenciales oferentes de puestos de trabajo).

Las experiencias de empleo analizadas en el estudio han realizado interesantes aportaciones en este sentido. Así, habría que destacar la utilidad de buscar la colaboración de las empresas para dar formación práctica a personas desempleadas en aquellas especialidades más demandadas por el tejido productivo local. Esta formación puede realizarse, primero, en empresas simuladas y, posteriormente, en empresas reales ("Simulación empresarial").

Por otra parte, se ha desarrollado con éxito un sistema de mediación empresarial, mediante agentes que visitan regularmente a las empresas de la zona, tratando de ganar su confianza y convertirse en punto de referencia habitual para empresarios/as que requieren cubrir puestos de trabajo "Mediadores/as empresariales"). Los resultados de esta experiencia vienen a apoyar la oportunidad y eficacia de la puesta en marcha por parte de la Consejería de Empleo del Programa de Agentes de Intermediación Laboral, una experiencia piloto de mediación empresarial que aspira a constituir una pieza clave de la intermediación.

¿Cómo facilitar el autoempleo?

El apoyo al autoempleo es un eje relevante para impulsar la inserción laboral de personas desempleadas. En Andalucía, para facilitar el proceso, la Consejería de Empleo fomenta la prestación de servicios de asesoramiento a personas desempleadas que opten por el autoempleo y facilita el acceso a la financiación (mediante subvenciones al inicio de actividad y facilitando el acceso a microcréditos). Estas medidas tienen gran importancia, ya que las dificultades habituales que se encuentra el proceso de creación y consolidación de empresas son posiblemente más acusadas para ciertas personas desempleadas (especialmente si están excluidas del sistema financiero tradicional y si presentan déficit de formación o experiencia empresarial).

Las experiencias de empleo analizadas presentan algunos elementos de interés con miras a fomentar el autoempleo. Por una parte, el “Asesoramiento activo para el autoempleo”, ya mencionado, pone en evidencia la importancia de realizar un asesoramiento activo, que responsabilice a la persona emprendedora de su iniciativa, y con un seguimiento regular, que impulse su motivación.

Por otra parte, en el terreno de la financiación, se aprecia el potencial de extensión que todavía presentan los microcréditos como instrumentos financieros de apoyo a iniciativas de autoempleo. La participación activa de las entidades que, actualmente, prestan asesoramiento al autoempleo a personas desempleadas resulta crítica para lograr un mayor uso de los microcréditos. En efecto, las ideas de negocio debería ser objeto de estudio, recibiendo formación el/la promotor/a en caso necesario, hasta generar un plan de empresa sólido y viable, pues es la garantía fundamental del crédito. Además, las entidades de asesoramiento tienen un papel de gran importancia facilitando el acceso de emprendedores/as a las entidades financieras (dando información y acompañando en el proceso de negociación).

Además, se han generado propuestas innovadoras de financiación, la “Beca de inicio de actividad” que, a diferencia de las habituales ayudas al autoempleo, se concede de forma fraccionada durante varios meses, desde el momento de la puesta en marcha, y tiene carácter no reembolsable. Este instrumento presenta una gran adaptación a las necesidades de financiación de las nuevas iniciativas empresariales, especialmente intensas en los primeros momentos de actividad, aspecto que puede tener especial impacto cuando el/la emprendedor/a es una persona desempleada con escasez de recursos y dificultades de acceso al sistema financiero convencional.

5.2. Fomento empresarial

Las políticas de fomento empresarial, que promueven la creación de empresas y la adaptación de empresas existentes, tienen una importancia paradigmática para la creación de empleo y la calidad en el empleo. Dada la estrecha asociación entre el desarrollo empresarial de un territorio y el crecimiento y el empleo, el fomento de la creación de empresas, de la expansión y adaptación de las existentes se convierte en una clave del progreso económico y el empleo. En otras palabras, la capacidad de crear y mantener empleo en un territorio pasa

por la existencia de un tejido empresarial denso y bien posicionado en el entorno actual, capaz de dar respuestas a los retos que suponen los cambios tecnológicos y de mercado.

Las experiencias innovadoras analizadas ponen de relieve la necesidad de adecuar en gran medida los sistemas empleados para promover la adaptabilidad y posicionamiento competitivo de las empresas. Así, el “Asesoramiento estratégico a empresas maduras” sugiere que la introducción de empresas de zonas rurales en ámbitos como las TIC y la calidad requiere, dada la falta de cultura previa, que se otorgue un énfasis notable a la sensibilización de las empresas y que se adopte un enfoque proactivo (no puede esperarse que las empresas pidan la solución a un problema o déficit del que podrían no ser conscientes por falta de información). Por otra parte, los “Planes estratégicos individualizados” ilustran que las fórmulas de asesoramiento in situ, y con gran flexibilidad, resultan fundamentales dada la falta de tiempo de los/as empresarios/as, que dificulta el acceso a formación/asesoramiento en aula, máxime si se encuentran en zonas rurales y dispersas (alejadas de los lugares donde se imparte la formación).

Cabe destacar, por último, otras aportaciones de las experiencias en el terreno de las estrategias empresariales. Así, se pone en evidencia el interés de extender la cooperación empresarial a territorios o ramas de actividad menos implicados en la actualidad. La cooperación es un método para alcanzar sinergias y mejorar el posicionamiento empresarial que, además, debería incluir fórmulas de cooperación entre empresarios/as maduros/as y nóveles, a fin de impulsar la consolidación de nuevas empresas (“Cooperación empresarial”). Además, el uso de herramientas de información como el “Barómetro comercial” puede contribuir a que sectores empresariales especialmente afectados por los cambios de tendencias, puedan mejorar su conocimiento del mercado y, así, anticiparse y adaptarse a los cambios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL CUENCA MINERA DE RIOTINTO (2004)**, "Planificación personal como medio para la inserción socio-laboral".
- AUDRETSCH, D. (2002)**, "Entrepreneurship: A survey of the literature", octubre de 2002.
- CÁMARAS DE COMERCIO (2002)**, "Factores para Consolidar una Empresa".
- COMISIÓN EUROPEA (2003)**, "Indicators of unemployment and low-wage traps (marginal effective rates on labour)", Economic Papers, 197.
- FUNDACIÓN TOMILLO (2004)**, "La Tecnología de las Empresas Turísticas de España".
- INFORME GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (1999, 2000 y 2001)**: <http://www.gemconsortium.org>.
- LÓPEZ-ARANGÚREN, L.M (2003)**, "Las Empresas de Inserción en España". Consejo Económico y Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2003)**, "Plan Nacional de Acción por el Empleo 2004".
- SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO (2003)**, "Buenas practicas en creación de empresas. Experiencias de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía".
- SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO y UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO (2004)**, "Experiencias innovadoras en los proyectos Equal 2001-2004. Buenas prácticas en Creación de Empresas y Adaptabilidad".

