



Evaluación previa del Plan de Objetivo 3 de España Periodo 2000-2006

PROFESOR: FELIPE SÁEZ. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN: UNIDAD DE EVALUACIÓN DE LA UAFSE.

INDICE

	Pag.
1. INTRODUCCIÓN	1
2. DEBILIDADES Y POTENCIALES LATENTES EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ESPAÑOL	2
2.1. EVALUCIÓN DEL ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO	2
2.2. POTENCIALIDADES Y CAPACIDADES	5
2.2.1.. Referidas al crecimiento potencial	5
2.2.2. Referidas a nuevas actividades productivas o actividades insuficientemente desarrolladas, con importante capacidad generadora de empleo	6
2.2.3. Referidas a las características de la población española	6
2.2.4. Referidas al grado de información e incorporación de nuevas tecnologías en general y de tecnologías de la información y de la comunicación en particular	7
2.2.5. Referidas al modelo de gestión de las PAMT de forma descentralizada	8
2.2.6. Referidas a la utilización de determinados segmentos de profesionales	8
2.3. POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN ESPAÑA E INTERVENCIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO	8
3. EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS	

CONTENIDAS EN EL PLAN DEL OBJETIVO 3	9
3.1. RESUMEN DE LAS ESTRATEGIAS	9
3.2. VALORACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE ESTRATEGIAS	10
3.3. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	11
3.4. COHERENCIA EXTERNA	11
3.4.1. Coherencia entre las acciones previstas y las debilidades y/o potencialidades recogidas en el Plan del Objetivo 3	11
3.4.2. Cobertura de la población potencialmente beneficiaria	12
3.4.3. Integración de la estrategia con la política nacional	15
3.5. CONTROL A NIVEL DE ÁMBITOS POLÍTICOS	16
3.5.1. Vinculación con el Plan Nacional	16
3.5.2. Vinculación entre experiencias y Plan del Objetivo 3	17
3.5.3. Identificación de los grupos beneficiarios y los instrumentos utilizados	19
3.5.4. Nuevas actuaciones	20
3.5.5. Concentración	21
3.5.6. Conformidad con las normas sobre la competencia	22
3.5.7. Eficacia y resultados previstos	23
3.6. COHERENCIA INTERNA	25
3.6.1. Distribución entre ámbitos políticos	25
3.6.2. Integración de principios y políticas comunitarias	27
4. SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES	32
4.1. SISTEMAS DE GESTIÓN	32

4.2.	SISTEMAS DE SEGUIMIENTO, REGISTRO DE RESULTADOS Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS	34
4.3.	SISTEMA DE EVALUACIÓN	36
4.4.	PARTICIPACIÓN	38
4.4.1.	En el diseño del Plan del Objetivo 3	38
4.4.2.	En la ejecución	39
5.	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	40

1. INTRODUCCION

Este Documento de Evaluación recoge el ejercicio de **evaluación previa** sobre el Plan del Objetivo 3 (PO3) presentado por el Gobierno español, donde aparecen las intervenciones previstas durante el período 2000-2006. Dentro del Plan se han estudiado con especial atención los siguientes capítulos:

- 1º)El **Análisis del Contexto Socioeconómico**: contexto macroeconómico, análisis del mercado de trabajo y perspectivas a medio plazo.
- 2º)Las **Políticas de Desarrollo de los Recursos Humanos** llevadas a cabo durante los últimos años en nuestro país (marco institucional, intermediación en el mercado de trabajo, programas de fomento al empleo, sistema de protección por desempleo, sistema de formación, política de I+D y distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA).
- 3º)El **Marco Político de Referencia para el Desarrollo de los Recursos Humanos en España**, donde se exponen las estrategias a aplicar en el período de referencia en todo el territorio nacional. Complementariamente el PO3 recoge una serie de Documentos monográficos sobre distintos campos: potencialidades y debilidades de las mujeres frente al mercado laboral, sistema de evaluación continua y medio ambiente.
- 4º)Finalmente se incluye para cada ámbito prioritario el **coste de las distintas actuaciones a realizar** a lo largo del período 2000-2006, así como el número de beneficiarios previsto. Estos datos, que figuran de forma agregada, se desagregan posteriormente para el Objetivo 1 y el Objetivo 3. A su vez y dentro de cada Objetivo, aparecen detalladas las cifras en el caso de la Administración General del Estado y en el del conjunto de Regiones.

En este ejercicio de evaluación previa se persigue hacer frente a distintos **objetivos**:

- Realizar una **evaluación** de la situación socioeconómica descrita en el PO3 y valorar las **debilidades, capacidades y potencialidades** que del mismo se desprende.
- Efectuar **algunos análisis monográficos sobre determinadas estrategias** puestas en él de manifiesto
- Comprobar si en el PO3 existe **coherencia** con los problemas y medidas recogidas en el **Plan Nacional de Acción para el Empleo 1999**

Con independencia de ello, para el ejercicio de evaluación se han seguido, en

líneas generales, las **Ex-ante Evaluation Guidelines** elaboradas por los Servicios de la Comisión y se ha tomado como referencia última el Reglamento del Consejo de la Unión Europea por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

Finalmente decir que este **documento** de Evaluación Previa se presenta **estructurado** en Capítulos, Secciones y Epígrafes. Tras el capítulo uno de Introducción, el dos se centra en el análisis de las debilidades y potencialidades emanadas del contexto socioeconómico español; el tercer Capítulo se refiere a la evaluación de las estrategias contenidas en el PO3; el cuarto realiza un análisis del sistema de ejecución de las intervenciones; y, finalmente, el último Capítulo recoge las conclusiones y sugerencias derivadas de los análisis anteriores.

2. DEBILIDADES Y POTENCIALIDADES LATENTES EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ESPAÑOL

En principio cabe señalar que el PO3 recoge de forma correcta las principales debilidades del contexto en el que van a desarrollarse las intervenciones del FSE. El reflejo de las capacidades y/o potencialidades existentes en España adolece, sin embargo, de algunas limitaciones que más adelante se señalan.

2.1. EVALUACIÓN DEL ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO

La exposición de **la evolución macroeconómica** de los últimos años recogida en el PO3 refleja fielmente lo ocurrido en nuestro país durante el período; de igual modo, las limitaciones a que se enfrenta la política económica en el marco de la Unión Económica y Monetaria (especialmente en lo referente a la ausencia de política monetaria y cambiaria autónoma y las limitaciones en la política fiscal) hacen entendible la importancia que alcanza la política de empleo y del mercado de trabajo dentro del período temporal recogido en el Plan.

Las **previsiones de crecimiento económico anual** contenidas en el PO3 para el período 1999-2002 son realistas, bajo la hipótesis de estabilidad en la coyuntura económica global de la Unión en los próximos años.

En este marco, las estimaciones que se hacen sobre el **crecimiento del empleo** son igualmente razonables, con un volumen de nuevos puestos de trabajo en torno a los 325.000 anuales (frente a los 365.000 de media registrados en el cuatrienio anterior)

Al incluir en el PO3 las previsiones contenidas en el Plan de Empleo 1999 para España (elaboradas para el Plan de Estabilidad de España), no se dispone en aquél de previsiones para la segunda parte del período de validez del futuro Marco Comunitario de Apoyo. No obstante y con las debidas precauciones, pueden señalarse algunas tendencias para este segundo subperíodo:

- Dado el alto grado de asociación entre el ciclo económico de la UE y el de España fruto de la creciente evolución en nuestro caso del comercio intraeuropeo- la evolución de la economía europea determinará en buena medida el comportamiento de la española en esos años.

Claro que este diagnóstico se basa, a su vez, en la confianza de que el comportamiento de los **costes laborales unitarios españoles** estará en línea con el resto de países, y de que las reformas estructurales emprendidas estos años en los mercados de bienes y servicios -especialmente en estos últimos- recibirán un impulso adicional. En caso contrario la aparición de pérdidas de competitividad afectaría negativamente sin duda a ese crecimiento.

- Dado el **potencial de crecimiento de la economía española** a que luego se alude, el período 2003-2006 recogerá, muy probablemente, los efectos favorables de la intensificación en la creación de empleo que se viene registrando recientemente.

Respecto a la **caracterización del mercado de trabajo** español recogida en el PO3, hay que señalar que los datos y exposiciones que se ofrecen reflejan acertadamente los problemas estructurales del mismo (**debilidades**) tanto a escala nacional como regional. Problemas que, resumidos, son los siguientes :

- **Peor situación del mercado de trabajo español** que la media comunitaria, a pesar de haber evolucionado aquel de forma más favorable recientemente.
- **Baja tasa de empleo** entre la población en edad laboral, comparada con la media comunitaria.
- Existencia de un **fuerte componente de temporalidad** en la relación laboral (varias veces superior a la media europea).
- **Tasas de actividad femenina alejadas todavía de la media comunitaria** aunque dentro de una tendencia ascendente.
- **Elevada tasa de desempleo** (doble que la media comunitaria).
- Un componente muy importante de **desempleo de larga duración** (52% del total).

- Una **distribución asimétrica** del empleo, la actividad laboral y el

desempleo, con fuertes diferencias :

- ❑ **Territoriales**, especialmente en contra de las regiones de Objetivo 1.
- ❑ **Por sexos**, con situación más desfavorable entre las mujeres.
- ❑ **Por edades**, con incidencia más desfavorable entre los jóvenes.

Al margen de estos aspectos, existen algunas **cuestiones que aparecen poco desarrolladas** en el PO3

- Las **causas** que explican la **elevada temporalidad** en la contratación, lo que resultaría oportuno hacer para entender el importante capítulo presupuestario del PO3 destinado a promover la estabilidad del empleo.

Así, la persistencia de fuertes dosis de incertidumbre en las empresas sobre el coste final real de los ajustes de plantillas -lo que les lleva a sobredimensionar el empleo temporal-, trata de compensarse mediante incentivos para la contratación indefinida, mecanismos incluídos entre las medidas que se presentan.

- El **cambio** (aumento) registrado en la **relación PIB/Empleo** esto es, la acentuación que se ha producido en el uso de trabajo por unidad de producción. Lo cual es reflejo a su vez de los cambios estructurales que se vienen produciendo recientemente en España (mayor confianza empresarial, dentro del escenario de la UEM; flexibilización moderada de los ajustes de plantilla; comportamientos más moderados de los salarios, y aumento del peso de los sectores de servicios en el conjunto de la economía, entre otras causas).

Tales cambios traen consigo, no obstante, **implicaciones** para el funcionamiento del mercado de trabajo, las cuales han de ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT). **Entre ellas:**

- ❑ Aumento del grado de rotación laboral
 - ❑ Aumentos en los diferenciales salariales entre sectores y ocupaciones
 - ❑ Creciente importancia de los mercados de trabajo locales como unidades de referencia de una parte de las PAMT
- En otros casos, y en lo referente a **determinados colectivos** (discapacitados, en riesgo de exclusión, desfavorecidos, etc), la **cuantificación** que se ofrece de los mismos en el PO3 es escasa. No se dispone de estadísticas públicas y sólo de datos administrativos parciales.

Esto impide justificar adecuadamente las cifras de colectivos de beneficiarios a cubrir en el PO3 dentro del ámbito prioritario B del FSE (Promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo).

2.2. POTENCIALIDADES Y CAPACIDADES

Muchas de las acciones contempladas en el PO3 solo pueden aparecer justificadas en función no tanto de las debilidades como de las capacidades y potencialidades del sistema socioeconómico español. Esto no significa ignorar que la presencia de barreras al aprovechamiento de tales potencialidades actúan como auténticas debilidades del sistema.

La **identificación de capacidades** resulta siempre parcial, no sólo porque varían de unos contextos territoriales a otros, sino porque adquieren carácter dinámico con el tiempo, experimentando modificaciones que sugieren nuevas perspectivas. Con estas restricciones pueden ponerse de manifiesto sin embargo una serie de potencialidades, **agrupadas como sigue**:

2.2.1.Referidas al crecimiento económico potencial

Si se acentúa la eliminación de barreras al funcionamiento de los mercados -de servicios fundamentalmente- **la economía española presenta un escenario de crecimiento futuro más favorable** que buena parte de sus socios comunitarios. Ello es así debido a factores tales como:

- Las **ganancias de productividad** que -aun con la tecnología actualmente disponible en los países industrializados- pueden captarse todavía por el sistema productivo español, al no haber agotado las posibilidades existentes en el entorno económico, a diferencia de lo ocurrido en otros países.
- El diferencial existente entre el consumo medio europeo y el español, que supone una **demanda efectiva potencial muy importante**.
- La **mayor cuota de mercado exterior** susceptible de alcanzarse por las empresas españolas dentro y fuera de la UE.
- El papel puente que puede ejercer la economía española entre la UE y el continente latinoamericano.

2.2.2.Referidas a nuevas actividades productivas o actividades

insuficientemente desarrolladas, con importante capacidad generadora de empleo.

- La existencia de extensas zonas geográficas en determinadas Regiones (Andalucía, Aragón, Las dos Castillas, Extremadura, Murcia) con importantes **cuencas de empleo en ámbitos o comarcas rurales** que presentan reducidas tasas de cobertura de servicios (personales o colectivos) o de asistencia técnica a empresas y explotaciones del entorno geográfico.
- Actividades asociadas al **turismo interior**, aprovechando los recursos naturales de amplias zonas desconocidas para el gran público europeo.
- La experiencia del pasado en ciertas áreas geográficas, donde el respeto al **medio ambiente** ha resultado altamente rentable a largo plazo, puede ilustrar el tipo de actividades a impulsar en otras zonas con la ayuda de políticas de empleo muy específicas.
- Actividades ligadas a **productos de índole artesanal**, buscando la consecución de altos niveles de calidad en los mismos.
- Un elevado componente de **economía irregular** susceptible de normalizarse su situación por medio, entre otras, de políticas activas del mercado de trabajo (contratación y formación) que faciliten la incorporación de mano de obra regular en pequeñas unidades productivas.

2.2.3 Referidas a las características de la población española

- Un **nivel educativo alto**, comparado con la media europea, en una parte importante de la población activa española. Aun con lagunas educativas importantes en determinados segmentos de personas de cierta edad y en el componente educativo técnico profesional de la población activa en su conjunto, la existencia de ese nivel educativo representa un alto potencial para los próximos años.
- Una población laboral con una **estructura por edades relativamente joven**, con un grado de dinamismo potencial por tanto superior al de otros países.
- Una población con **capacidad de adaptación** al cambio económico y tecnológico, dentro del dinámico escenario internacional actual.

2.2.4 Referidas al grado de información e incorporación de nuevas tecnologías en general y de tecnologías de la información y de la comunicación en particular.

- El **acceso** a las nuevas tecnologías viene siendo **relativamente modesto** en amplios sectores productivos españoles y en especial entre las empresas pequeñas y muy pequeñas. El conocimiento solo parcial que tradicionalmente se tiene de sus potencialidades permite deducir que las ganancias de productividad derivadas de una combinación de ayudas al conocimiento y acceso a esas tecnologías puede llegar a ser muy importante en años próximos tal como viene sucediendo en otros sectores y segmentos empresariales.
- Dado por otro lado que los indicadores acerca de la disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (**TICs**) en España se encuentran por debajo de la media comunitaria, existe aquí una vía adicional que puede ejercer impactos considerables en la sociedad española durante los próximos años.
- Algunas de las manifestaciones más claras de ese potencial se señalan a continuación:
 - ❑ La posibilidad de **aumentar fuertemente la productividad de las PYMEs** a través de políticas que favorezcan el uso de las tecnologías a través de programas de asistencia técnica y de incentivos a este tipo de empresas.
 - ❑ La posibilidad de **aprovechar de manera más eficiente el stock de tecnología** incorporada a las empresas o de nuevas incorporaciones futuras, mediante el apropiado adiestramiento del personal gerencial y de la plantilla en general
 - ❑ La posibilidad de **extender al sistema educativo las nuevas TICs** mediante la cofinanciación de programas destinados a este objetivo y dirigidos a los centros educativos
 - ❑ La posibilidad de **extender a otros ámbitos de la sociedad las nuevas TICs** mediante la cofinanciación de programas destinados a este objetivo y dirigidos a entidades u organismos públicos que jueguen un papel relevante en la sociedad.
 - ❑ De acuerdo con las conclusiones de estudios referidos a la **forma de utilización** de la tecnología incorporada en las empresas pequeñas, se deduce que con mucha frecuencia su rendimiento está por debajo del considerado como óptimo. La preparación adecuada del personal ligado a los equipos permitiría un uso más eficiente de la misma.

2.2.5.Referidas al modelo de gestión de las PAMT de forma descentralizada

La descentralización administrativa registrada en España en los últimos años ha sido considerable. Aun contando con costes y disfuncionalidades que han ido amortiguándose con el tiempo, sus efectos netos en términos de eficacia y eficiencia han sido indudables, ligados en buena medida a la formulación y ejecución de **Planes de Desarrollo Regional y Local**.

En ese contexto, la parte correspondiente a Políticas Activas del Mercado de Trabajo está registrando un proceso de descentralización más lenta.

La previsión, sin embargo, a tenor de lo que se desprende del PO3 y del creciente peso de la parte que se piensa destinar a programas regionales en el nuevo período, es la de avanzar sustancialmente por este camino en años próximos.

2.2.6.Referidas a la utilización de determinados segmentos de profesionales

- Una parte significativa de **nuevos investigadores españoles** que están trabajando en el exterior, después de haberse formado en centros muy prestigiosos, encuentra dificultades para incorporarse posteriormente al sistema productivo en España.
- Potenciar **programas de investigación aplicada** que permitan la incorporación de estas personas constituye un mecanismo que está teniendo indudables resultados, los cuales deberían consolidarse a medio y largo plazo.

2.3. POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN ESPAÑA E INTERVENCIONES FSE.

En el PO3 se recoge la evolución de las políticas de desarrollo de los recursos humanos cofinanciadas por el FSE en los últimos seis años, estructuradas en varios apartados: el marco jurídico institucional y funcional de la política de empleo; la política de intermediación en el mercado de trabajo; y las medidas y programas de fomento al empleo aplicadas estos años.

Se trata de un **largo Capítulo**, pero la descripción que contiene de los puntos señalados resulta **indispensable** para entender adecuadamente las propuestas del nuevo período.

Tales intervenciones están basadas en la estabilidad de las políticas que se vienen aplicando -recogidas en los Planes de Empleo- a las que se han añadido innovaciones derivadas de las experiencias del pasado y de las circunstancias del actual contexto socioeconómico.

3. EVALUACION DE LAS ESTRATEGIAS CONTENIDAS EN EL PLAN DEL OLBJETIVO 3

3.1. RESUMEN DE LAS ESTRATEGIAS

Las **estrategias** incluidas en el Marco Político de Referencia son las siguientes :

- Impulsar medidas para crear puestos de trabajo y disminuir el desempleo.
- Luchar contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo.
- Proporcionar la cualificación y adaptabilidad profesional requeridas por el sistema productivo.

La estructura en cuanto a **líneas de actuación** es:

Primera: se parte de los **cinco ámbitos prioritarios** definidos por el reglamento del Fondo Social Europeo.

- Desarrollo de PAMT para combatir el desempleo.
- Promoción de la igualdad de oportunidades para acceder al mercado de trabajo.
- Promoción de las enseñanzas profesionales y de la formación general.
- Promoción de una mano de obra cualificada, con formación y adaptable.
- Mejora de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Segunda: en cada ámbito se incluyen las intervenciones que se consideran que se ajustan más a los mismos. Para ello tales actuaciones se agrupan en torno a **ocho ejes** prioritarios:

- 1.- Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados.
- 2.- Refuerzo de la capacidad empresarial.
- 3.- Refuerzo de la estabilidad en el empleo.
- 4.- Refuerzo de la educación técnico-profesional.
- 5.-Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología.
- 6.- Participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- 7.- Integración laboral de las personas con especiales dificultades.

8.- Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local.

Tercera: cada eje se compone a su vez de una serie de **objetivos estratégicos** que ascienden en total a **23**: ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral, combatir el paro prolongado, ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes, apoyar la reincorporación de personas al mercado de trabajo, apoyar la inserción de discapacitados, fomentar el acceso a las enseñanzas de formación profesional, favorecer la generación de nuevas actividades creadoras de empleo, mejorar la empleabilidad de las mujeres, etc.

3.2. VALORACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE ESTRATEGIAS

La estructura anterior ofrece en principio la ventaja de poder **clarificar y orientar la agrupación de las acciones** previstas en las programaciones posteriores, dado que los ámbitos prioritarios del Reglamento resultan demasiado generales. En este sentido, el PO3 ofrece un panorama amplio de los objetivos perseguidos y de los instrumentos que se pretende aplicar.

Con todo, la clasificación en ámbitos, ejes y objetivos que finalmente figura en el documento, adolece de **cierta complejidad**:

- En primer lugar, el Ambito D del Reglamento - una especie de cajón de sastre - recoge Ejes de distinta naturaleza que no encajan en los demás Ambitos.
- En segundo lugar, y aunque la clasificación en Ejes aparezca como la más clara y consistente (pues encierra objetivos perfectamente diferenciables y complementarios entre sí), no ocurre lo mismo con los 23 objetivos estratégicos.

El hecho de haber sido objeto de reinterpretación en el PO3 para ordenar Ejes y objetivos estratégicos, hace que en relación con estos últimos aparezcan justificaciones de carácter mixto: en unos casos el elemento de referencia es un colectivo determinado más que una acción (PLD, Inmigrantes, mujeres...); en otros se trata de objetivos instrumentales y no de colectivos (desarrollar nuevas modalidades de oferta, promover mecanismos de integración de la formación, modernizar las organizaciones de empleo...); mientras que hay otro grupo de objetivos de carácter genérico (sostener la consolidación del empleo existente, apoyar la generación de nuevos empleos...).

Para evitar generar confusiones o disfuncionalidades a la hora de la presentación de las programaciones por los distintos Promotores, **sería de sumo interés que para la fase de programación** se dispusiera de una **lista de medidas** con contenidos bien especificados, medidas únicas y contenidos claros que permitan posteriormente la asociación de los Indicadores adecuados.

3.3. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

El PO3 ofrece una serie de Cuadros donde figuran por Ambitos el coste de las intervenciones y el número de personas que se pretende sean beneficiadas por las mismas. Partiendo de esta distribución de recursos, cabe hacer las siguientes **valoraciones** :

- 1ª.- La **distribución presupuestaria** que figura en los cuadros de costes y beneficiarios no aparece apoyada dentro del PO3 en cálculos previos ni en una justificación de porqué se destinan tantos recursos a un Ambito u otro.
- 2ª.- **Al ser datos agregados por ámbitos, esa justificación** no es fácil de hacer. Es muy probable que en algunos casos la asignación de recursos esté basada en estimaciones internas desagregadas sobre la magnitud del problema (número de personas en una situación determinada, etc.) o en experiencias sobre lo ocurrido en el pasado más reciente (número de personas contratadas con carácter indefinido, por ejemplo).
- 3ª.- Varias de las **estimaciones y justificaciones** incluidas en los **Planes de Empleo** podrían servir para aplicarse al propio PO3.

3.4. COHERENCIA EXTERNA

3.4.1. Coherencia entre las acciones previstas y las debilidades y/o potencialidades recogidas en el Plan del Objetivo 3.

Las estrategias comentadas **resultan oportunas** a la luz de la problemática analizada en el PO3. Esta afirmación se basa en los **siguientes puntos** :

- Los colectivos en situación más desfavorable dentro del mercado de trabajo español, son los que reciben atención prioritaria en el PO3.
- El tipo de acciones previstas se dirige a combatir, en líneas generales, las causas que provocan esa situación.
- Aunque las PAMT no son las responsables directas de la capacidad generadora de empleo de la economía española, su contribución al aumento del empleo puede ser muy positiva; es por tanto desde esta óptica desde la que han de valorarse las intervenciones del FSE.
- Con esta perspectiva se aprecia que las acciones preferentes se centran en los colectivos de PLD, jóvenes, mujeres, discapacitados y otros colectivos con bajas probabilidades de colocación (Cuadro 1)
- Las acciones de carácter institucional como son las mejoras en los servicios públicos de intermediación en el mercado de trabajo, en el sistema de formación profesional o en el sistema de ciencia y

tecnología (formación de investigadores) se ajustan bien al tipo de debilidades puestas de manifiesto en el propio PO3. Igualmente ocurre con otras debilidades citadas en el Plan, tal como se desprende del Cuadro 1.

Cuadro 1. Relación entre debilidades puestas de manifiesto en el PO3 y acciones previstas en el mismo.

Áreas con disfuncionalidades en el mercado de trabajo	Inclusión en el PO3	Tipo de actuaciones previstas
1 Normativa laboral general * Deficiencias en la regulación de la relación laboral y la movilidad	NO	No hay propuestas normativas nuevas.
2 Intermediación en el mercado de trabajo	SI	Reforzamiento Coordinación de funciones.
3 Acceso al mercado de trabajo de los jóvenes	SI	Reforzamiento del sistema de formación profesional, de la general e inicial.
4 Desempleo en general	SI	Acciones de fomento del empleo estable y formación ocupacional.
5 Desempleo de larga duración	SI	Acciones de fomento del empleo estable y específicas así como formación ocupacional.
6 Desempleo de jóvenes	SI	Acciones de fomento del empleo estable y de formación.
7 Desempleo de mujeres y ausencia del mercado de trabajo	SI	Acciones específicas de empleo y de formación ocupacional.
8 Dificultad de emplearse los discapacitados y otros colectivos	SI	Acciones específicas de empleo y de formación ocupacional.
9 Insuficiente cualificación de la población ocupada	SI	Acciones de formación.
10 Inestabilidad laboral de un segmento de trabajadores	SI	Acciones de fomento del empleo estable
11 Insuficiente aprovechamiento de recursos endógenos o de actividades económicas potenciales	SI	Acciones de apoyo a iniciativas y proyectos. Así como a la capacidad empresarial
12 Deficiencias en el Sistema de Ciencia y Tecnología	SI	Apoyos a formación de investigadores e intercambio de conocimientos.

Fuente: Elaboración propia.

3.4.2. Cobertura de la población potencialmente beneficiaria

En el Cuadro 2 se recogen las cifras de beneficiarios prevista en el PO3, ordenada por ámbitos prioritarios. También incluye estimaciones realizadas para este ejercicio de evaluación previa sobre el colectivo potencial de personas susceptibles de ser atendidas por las distintas medidas.

Tales estimaciones se han llevado a cabo teniendo presente, en función de los objetivos estratégicos, las cifras de personas (universos) sobre las que los efectos de las medidas pueden alcanzar un grado de eficacia razonable.

Partiendo de ambas cuantificaciones, se han calculado (de forma aproximada) las tasas de cobertura que alcanzan las primeras sobre las segundas. De su análisis se desprenden las **valoraciones siguientes**:

- Con carácter general el volumen de intervenciones, en términos de beneficiarios, parece estar sobredimensionado (valor de la tasa superior a 100). Esto puede ser interpretado, no obstante, de varias formas:
 - que en las actuaciones de ventanilla los riesgos de sobredimensionamiento de intervenciones pueden producirse.
 - que algunas personas van a ser beneficiarias de más de una acción.
- En el **ámbito A** (desarrollo de las PAMT para combatir el desempleo) se produce una cobertura que casi duplica el número de potenciales beneficiarios. El fenómeno se repite, aunque menos acentuado, en el caso del ámbito D.
- En el **ámbito C** los beneficiarios de las intervenciones equivalen, prácticamente, al universo.
- En el **ámbito E** la cobertura alcanza a la mitad aproximadamente del colectivo potenciales beneficiarios.

Cuadro 2. Intervenciones previstas en el PO-y grado de cobertura de la población potencialmente beneficiaria.

Ambito	Beneficiarios previstos (Total PO3) (1)	Población beneficiaria potencial (2)	Total en cada ámbito (3)	Grado de cobertura (1)/(3) %
A	11.988.336	2.960.000 (a1) 3.675.000 (a2)	6.635.000	180,7%
B	2.458.092	n.d. (b.1)		
C	7.109.982	1.260.000 (c.1) 5.800.000 (c.2) 480.000/c.3)	7.540.000	94,3%
D	24.448.338	15.200.000(d.1) 1.050.000(d.2) 3.350.000(d.3)	19.600.000	125%
E	1.133.659	1.675.000(e.1) 770.000(e.2)	2.445.000	46,4%
TOTAL	47.138.407	32.600.000 (f)	32.600.000 (f)	144,6%

Fuente: PO3 y elaboración propia.

Notas sobre la estimación de los colectivos universo:

- (a.1) Número total de parados existente.
- (a.2) Estimación de potenciales entradas al mercado de trabajo (incorporación de jóvenes y reincorporación de otros colectivos) en el periodo 2000-2006.
- (b.1) Estimación del colectivo potencial no disponible (discapacitados, inmigrantes, emigrantes retornados, migrantes exteriores, excluidos socialmente, fracasados en el sistema escolar)
- (c.1) Número de estudiantes anuales de formación profesional más nuevas incorporaciones a este sistema a lo largo del periodo 2000-2006.
- (c.2) Estimación de potenciales demandantes de formación profesional básica o específica entre la población activa (un 20 % de quienes poseen estudios inferiores al nivel secundario y un 40 % de quienes tiene estudios superiores a este nivel)
- (c.3) Estimación de personas relacionadas con los distintos subsistemas de formación profesional susceptibles de actualización de conocimientos.
- (b.1) Ocupados susceptibles de actualizar sus competencias profesionales (media de ocupados en el periodo 2000-2006)
- (d.2) Estimación de nuevos empleos potenciales asociados a iniciativas locales y nuevas cuencas de empleo en el periodo 2000-2006.
- (d.3) Estimación de personas susceptibles de ver favorecida su estabilidad en el empleo (asalariados con contratos temporales)
- (e.1) Número total de mujeres activas en paro.
- (e.2) Estimación de mujeres que pueden engrosar la población activa en desempleo durante el periodo 2000-2006.
- (f) Población en edad laboral existente. Esta cifra no es el total de la columna.

3.4.3.Integración de la estrategia con la política nacional

Tal como se ha comentado, las acciones contenidas en el PO3 suponen la continuación de las acciones que han venido aplicándose dentro de los Planes de Empleo de 1.998 y 1.999.

Con independencia de la valoración que se hace más adelante sobre la inclusión o no en el PO3 de las conclusiones y recomendaciones derivadas de la Evaluación Intermedia (primera y segunda fase), se aprecian algunos **reajustes en la estructura** de estrategias para el período 2000-2006 respecto a los Planes de Empleo.

➤ **Relativos a gastos y beneficiarios.**

- ❑ El coste y el número de beneficiarios previstos cada año dentro de estos objetivos no registra alteraciones apreciables respecto a los de los Planes de Empleo citados.
- ❑ En lo relativo a desempleados en general, tiende a aumentar el volumen de fondos destinados a subvencionar el empleo estable (contratos indefinidos).
- ❑ Experimentan un avance sustancial las actuaciones destinadas a promover la igualdad de oportunidades.
- ❑ Experimentan un avance sustancial también las actuaciones destinadas a aumentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

➤ **Relativas a las acciones previstas.**

En casi todos los tipos de acciones se hace más pronunciada la intención de **buscar combinaciones de varias de ellas** a la hora de su aplicación. Algo que ya había empezado a iniciarse, aunque moderadamente, en los citados planes.

Esto es especialmente relevante en las acciones sincronizadas de formación-empleo.

También resulta relevante la intención de diseñar medidas con contenidos ad-hoc, apropiadas para colectivos específicos, diferenciadas de las actuaciones indiscriminadas o de carácter general.

Como **conclusión** hay que señalar que las acciones incluidas en el PO3 aparecen prácticamente casi todas contenidas en los citados Planes, lo cual resulta lógico al incluir estos una larga lista de políticas activas del mercado de trabajo. De hecho las debilidades expuestas en el PO3 pueden encontrarse fácilmente en los textos justificativos de las medidas recogidas en tales Planes.

Las **novedades más interesantes** en el campo de las PAMT, acentuadas en el PO3, consisten en: puesta en marcha de paquetes mixtos de acciones destinadas a colectivos específicos; programas de tutorías individualizadas para desempleados con problemas de inserción; talleres de empleo (con bajo presupuesto en ambos casos); y la promoción de políticas de desarrollo local.

Cabe concluir, por tanto, que la estrategia incluida en el PO3 representa un salto cuantitativo más que cualitativo respecto a las actuaciones de los Planes, por lo que cabe hablar de un incremento de esfuerzo.

De igual forma y salvo para algunas cuestiones puntuales, se aprecia un alto grado de **continuidad** en las actuaciones previstas respecto al pasado.

La exhaustiva exposición contenida en el PO3 sobre las políticas de desarrollo de recursos humanos que aparecen vigentes en los últimos años en España, y su reflejo en las intervenciones propuestas para el período 2000-2006, constituye la mejor prueba de continuidad en los planteamientos de la Política de Empleo.

3.5. CONTROL A NIVEL DE ÁMBITOS POLÍTICOS

3.5.1. Vinculación con el Plan Nacional de Empleo

Teniendo presente lo expuesto en puntos anteriores la vinculación de las intervenciones del FSE previstas en el PO3 con el Plan Nacional de Empleo **es muy fuerte.**

El esqueleto de las intervenciones es el propio Plan, aunque este contemple actuaciones que no aparecen recogidas entre las propuestas del PO3 ya que son actuaciones no elegibles. Esto sucede con acciones tales como la línea de crédito ICO-PYMEs, la simplificación administrativa para la creación de este tipo de empresas y la modificación de su régimen fiscal, los acuerdos para impulsar la sociedad de la información, el anuncio de la creación de una red de centros de servicios sociales, etc.

Es más, **el texto del PO3 solo es entendible correctamente a la luz del Plan Nacional de Empleo.**

3.5.2. Vinculación entre experiencias y Plan del Objetivo 3

El PO3, tal como aparece en el documento sometido a evaluación previa, incluye las grandes líneas de intervención previstas así como las intenciones sobre el modo de enfocar las acciones en la fase de programación.

No cabe señalar, por tanto, puntos experimentales relativos a la organización de las acciones ni entre los promotores ni en lo relativo a la ejecución de las mismas.

Esta evaluación previa se limita, en consecuencia, a analizar aquellas cuestiones que sí son objeto de tratamiento en el PO3. Para ello se ha confeccionado el Cuadro 3 elaborado a partir de las conclusiones de la Evaluación Intermedia (1ª y 2ª fase) y al contenido del propio Plan.

Antes de su lectura **una advertencia**: su elaboración se basa en el análisis de una información por fuerza parcial, ya que un PO3 es difícil que pueda descender a mucho detalle. Las apreciaciones, por tanto, han de ser tomadas con cierto cuidado.

Del mismo se desprende una conclusión que combina respuestas positivas y otras más moderadas. El balance, como puede apreciarse en el mismo, es positivo, si bien sería altamente interesante que se introdujeran en el Plan algunos puntos de los señalados con la nota de "bajo" y se acentuaran aquellos con la calificación de "moderado".

Cuadro 3. Experiencia en la aplicación de intervenciones anteriores del FSE y su inclusión en el PO.

Experiencias más relevantes durante el Marco 1994-1999	Incorporación al período 2000-20006	Nivel de inclusión
Buenos resultados en acciones mixtas (a)	Potenciación de esas acciones	Moderado
Importancia de diagnósticos previos (b)	Diagnósticos globales y regionales	Alto
Importancia de estrategias endógenas previas (c)	Líneas de actuación diversas	Moderado
Efectos disfuncionales con dispersión de costes unitarios (d)	Mantenimiento de diferencias	Medio
Efectos-cascada al potenciar la formación reglada e inicial (e)	Líneas de actuación	Medio
Alta eficacia con servicios individualizados a los beneficiarios (f)	Líneas de actuación	Moderado
Conveniencia de alcanzar buena coordinación entre gestores (g)	Inclusión de los acuerdos recogidos en los Planes de Empleo	Medio
Efectos negativos derivados de la fragmentación de las intervenciones (h)	Reducción de la fragmentación	Moderado
Bajas tasas de eficacia en actuaciones de carácter indiscriminado (i)	Reducción de líneas de actuación de ese carácter	Bajo
Efectos en cascada fuertes al promover estructuras de intermediación entre el sistema científico-tecnológico y el sistema productivo (j)	Ausencia de líneas explícitas en este sentido	Bajo
Conveniencia de coordinación de políticas de empleo a nivel regional y local (k)	Planes de todas las regiones	Alto
Efectos positivos de la participación de asuntos sociales en planes de empleo (l)	Participación en los Planes a distinto nivel	Alto
Efectos positivos donde existen mecanismos de seguimiento y evaluación (m)	Mecanismo de seguimiento a nivel estatal y regional	Alto

Fuente: Elaboración propia

Notas al cuadro 3:

- a Acciones que combinan formación y empleo.
- b Diagnósticos sobre la situación del mercado de trabajo y de los colectivos en él involucrados.
- c Necesidad de que se definan con anterioridad estrategias locales como telón de fondo para el aprovechamiento de los recursos propios (naturales y humanos).
- d La existencia de costes unitarios muy dispares para acciones similares esconde a menudo la ausencia de listados previos claros de medidas y con los contenidos de éstas bien definidos.
- e Tales efectos se aprecian a medio y largo plazo.
- f Esto es, con servicios diseñados según tipo de beneficiarios.
- g Sobre todo en aquellos que lleven a cabo actuaciones complementarias. Evitar la redundancia de actuaciones entre gestores, allí donde se ha conseguido, ha permitido una mejor asignación de los recursos disponibles.
- h Las intervenciones integradas basadas en paquetes mixtos de medidas presentan mejores resultados que medidas fragmentadas y aisladas.
- i Cuanto mejor identificados aparecen los colectivos de beneficiarios o las condiciones en las que habían de aplicarse las medidas, los resultados han sido más eficaces.
- j Estructuras que detecten la problemática del sistema productivo de la zona y "arrastran" al sistema científico-tecnológico para que actúe en estrecha colaboración con el anterior.
- k Excepto si se demuestra que la actuación del Estado o de la Región es insuficiente en la Región-Zona o si se demuestra que son actuaciones complementarias.
- l Participación en la definición de problemas y de objetivos.
- m Mecanismos sólidos a nivel estatal y regional.

3.5.3. Identificación de los grupos beneficiarios y los instrumentos utilizados

En el PO3 aparecen identificados correctamente los grupos de beneficiarios potenciales a quienes han de dirigirse las actuaciones (jóvenes, desempleados de larga duración...)

Esta identificación está asociada al diagnóstico del mercado de trabajo y a las debilidades puestas de manifiesto en el PO3.

Un aspecto interesante a resaltar es, no obstante, la dificultad que existe para aplicar de forma funcional unas u otras acciones a los colectivos objetivo allí donde tales grupos presentan diferencias entre sí.

Para evitarlo sería conveniente de cara a la **fase de Programación, diseñar una tipología**, dentro de cada colectivo, que recogiese no solo la situación de distintos subgrupos sino sus características personales también.

Como ejemplo: dentro del grupo de parados de larga duración, distinguir grados de cualificación y de experiencia laboral, tiempo en esa situación, edad, etc. La elaboración de tipologías buscando "subgrupos de cierta homogeneidad", permitiría aplicar unos u otros "paquetes de medidas o instrumentos" de forma más ajustada.

Un procedimiento semejante permitiría aplicar selectivamente y casi mecánicamente tales instrumentos, lo que redundaría sin duda en una mayor eficacia de las intervenciones.

En relación con los **instrumentos**, aparecen bastante claros los tipos de acciones previstos, en la medida en que el PO3 incluye una lista dentro de cada objetivo estratégico. Con todo, su contenido preciso, esto es, las acciones concretas que engloban y su forma de instrumentarse, no resulta posible de identificar por corresponder a la fase de programas operativos.

Esta laguna aparece parcialmente cubierta en la descripción de las políticas que se vienen aplicando hasta la fecha (ver Capítulo del PO3), así como en los textos de los Planes de Empleo (textos que acompañan a las Directrices).

Descender a mayor concreción es una tarea difícil a nivel del PO3. Solo en las programaciones puede avanzarse en este tema. De ahí que sea esto una recomendación para el programa operativo.

3.5.4.Nuevas actuaciones

Existe una larga lista de actividades novedosas dentro del PO3, tal como se

pone de manifiesto más adelante.

Algunas de estas actividades, sin embargo, se basan en otras ya existentes que ya figuraban en el MAC anterior. El hecho, no obstante, de aparecer ahora con nuevos diseños - cosa que también se recoge en el Plan de Empleo- o el ser específicas para determinados colectivos, hace que deban figurar en este grupo.

El listado que se adjunta tampoco agota la variedad de versiones que, indudablemente, ha de surgir en la fase de programación. Teniendo esto presente, las principales novedades son:

- Orientación profesional especial para desempleados tras varios meses en esa situación.
- Orientación profesional especial para desempleados de larga duración.
- Programas combinados formación-empleo para adultos, donde destacan los talleres de empleo
- Orientación profesional especial para jóvenes desempleados a los 6 meses de estar en esa situación.
- Formación ocupacional específica para jóvenes
- Acciones de acompañamiento de información y asesoramiento para la inserción de jóvenes
- Itinerarios de inserción ad-hoc para mujeres que se reincorporen a la vida laboral
- Información y asesoramiento empresarial (Pequeñas empresas, Sociedades laborales y Autónomos)
- Acciones para detectar y aprovechar nuevos yacimientos de empleo en ámbitos locales
- Apoyos diversos para la expansión y ordenación de la sociedad de la información
- Programas de difusión de las oportunidades de formación
- Acciones para incentivar la formación en titulaciones educativas deficitarias
- Desarrollo de nuevos cursos modulares a distancia o en semipresencia
- Fomento de la cooperación transfronteriza en materia de formación
- Acciones para desarrollar el Sistema Nacional de Cualificaciones,

Catálogo de Títulos y Certificados de Profesionalidad

- Apoyos a la renovación de la innovación curricular en los Centros
- Creación de estructuras intermedias de prestación de nuevos servicios a las trabajadoras
- Apoyo a la creación de servicios para el acceso de mujeres a las tareas directivas
- Apoyos a las empresas para la implantación en ellas de acciones destinadas a la promoción de trabajadoras
- Apoyo a la investigación social sobre la situación ocupacional de grupos de inmigrantes
- Acciones de orientación, información, asesoramiento y formación para inmigrantes
- Potenciación de la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión
- Promoción de convenios con el sector productivo para facilitar la inserción de personas que no superan la enseñanza obligatoria
- Promoción del desarrollo local
- Promoción de la economía social en relación con los nuevos yacimientos de empleo

3.5.5. Concentración

El PO3 recoge, como se ha señalado, los principios estratégicos contenidos en los Planes de Empleo de 1.998 y, fundamentalmente, en el de 1.999.

Una de las posibles fuentes de crítica a los Planes aludidos es la elevada variedad de colectivos de beneficiarios incluidos en los programas y actuaciones previstas en los mismos; sobre todo cuando nos fijamos no solo en el nivel estatal sino en el regional también.

Este enfoque resulta adecuado cuando se trata de potenciar mecanismos que caen en cascada sobre el mercado de trabajo en su conjunto -mejora de los servicios de intermediación laboral, reducción de procedimientos administrativos para la creación de empresas, aprovechamiento de nuevas cuencas de empleo, etc., etc- pero ha de buscarse un equilibrio cuando se trata de **mejorar las posiciones relativas de grupos específicos en el mercado de trabajo.**

En este último caso está claro que las acciones más intensas han de

reservarse para ellos.

A la luz de estas reflexiones cabe señalar que en el Plan del Gobierno **se recoge una actuación muy amplia**, al menos cuando se contempla la situación desde la perspectiva de los colectivos en peor situación. Y aunque hay un incremento de acciones para estos colectivos en el PO3 podrían acabar restándose finalmente recursos para actuaciones destinadas a los mismos.

Como dicta la experiencia, en el caso de tales colectivos (PLD, desempleados de edad elevada, discapacitados, grupos excluidos socialmente, trabajadores descualificados, mujeres sin arma profesional alguna, jóvenes sin un mínimo de instrucción, etc.) la forma de obtener resultados bien apreciables es a través de acciones ad-hoc ejecutadas por entidades especializadas en estos temas. Actuaciones que, en la mayoría de ocasiones, requieren de presupuestos elevados.

Por estos motivos, y ya que el FSE cubre sólo una parte de las actuaciones previstas por el Gobierno, la concentración podría hacerse en esa parte.

3.5.6. Conformidad con las normas sobre la competencia

Las intervenciones previstas, al nivel en que están definidas en el PO3, **no afectan de forma negativa a las normas de la competencia**. De hecho no ha sido posible encontrar en esta evaluación actuaciones cuyos efectos ataquen las posiciones competitivas de empresas o particulares en el mercado de productos o en el mercado laboral.

Un repaso a tales actuaciones permite concluir que allí donde se genera una mejoría en la posición competitiva del receptor de la acción -sea una persona en paro, un trabajador, una entidad colaboradora o una empresa, por ejemplo- lo que la acción supone es una ruptura de posiciones desventajosas iniciales en que se encontraban tales entes o sujetos.

El hecho además de exigir contrapartidas a los promotores o ejecutores de las distintas acciones o ayudas -requisitos sobre la organización y ejecución en el caso de ayudas a cursos formativos; contratos laborales de carácter indefinido o para determinadas personas en el terreno de incentivos a la colocación en las empresas; vinculación de investigadores a proyectos abiertos; requisitos específicos para el desarrollo de un proyecto empresarial en caso de ayudas al mismo, etc.- unido a la ausencia de discrecionalidad en la elaboración de planes o programas de empleo favorecida por la participación de los distintos agentes sociales, elimina en principio buena parte de las posibles interferencias en el juego competitivo del mercado.

3.5.7. Eficacia y resultados previstos

A tenor de la experiencia registrada en la evaluación intermedia, la mejora en las tasas de empleo de los **colectivos receptores de acciones formativas** -comparada con la de los colectivos no receptores- alcanza los niveles más aceptables cuando se dan una serie de circunstancias relativas a la selección del grupo, al contenido formativo, a la organización del curso, al tipo de entidad ejecutora, etc.

Es esperable, por tanto, que **si se respetan los enfoques selectivos** incluidos en el nuevo PO3, el **efecto** de las acciones formativas **será más alto** que en el pasado. A lo que debe añadirse el impacto positivo generado por la **combinación de acciones de formación-empleo** que ahora se contemplan.

La cofinanciación de **planes de formación de las empresas** para sus trabajadores tendrá sin duda efectos positivos, como los ha tenido en el pasado. Las experiencias de las evaluaciones señalan, sin embargo, que **deberían corregirse** dos tipos de sesgos que han venido produciéndose hasta la fecha:

- a) El derivado del reducido peso que alcanza usualmente el personal de baja cualificación en tales programas.
- b) El derivado de que una parte significativa de las acciones de formación continua llevadas a cabo alcanzan un reducido número de horas por persona-año, indicando con ello que se trata de acciones cuyo objetivo básico es adiestrar al personal en el manejo de equipos, materiales o técnicas muy concretas.

En lo referente a las **acciones de apoyo directo a la contratación**, sus efectos sobre la estabilidad del empleo serán también apreciables. Pues está prevista la sujeción de los incentivos al requisito de contratos de carácter indefinido.

Surge no obstante la pregunta de si tales contratos indefinidos se celebrarían igualmente en ausencia de incentivos. La respuesta, a tenor de la evidencia disponible, es múltiple.

Así, en caso de que la legislación laboral contractual existente en España permaneciese invariable durante los próximos años, sería difícil reducir la tasa actual de temporalidad en la contratación en ausencia de incentivos.

Otra cuestión adicional es si resulta congruente y sostenible económicamente a largo plazo el tratar de reducir de forma significativa la tasa de temporalidad exclusivamente por la vía de los incentivos económicos.

En segundo lugar, cabe señalar que los incentivos favorecerán a los colectivos elegibles de antemano. De ahí que cuanto más corta sea la lista de tales colectivos los efectos sobre la colocación de los mismos serán mayores. Esto robustece la idea de que conviene limitar la selección -esto es acentuar la concentración- a los colectivos más desfavorecidos o más afectados por la rotación laboral.

Otro aspecto a considerar, en tercer lugar, es si las colocaciones alcanzadas por esta vía van a suponer efectos sustitución o de desplazamiento sobre otras personas no incluidas en la lista de potenciales beneficiarios. La experiencia de años anteriores indica que el efecto neto sobre el nivel de empleo es positivo aunque reducido, siendo esperables en consecuencia importantes efectos sustitución.

Las actuaciones destinadas a **reforzar la educación técnico-profesional** son cruciales en estos momentos, por dos razones: de un lado por los cambios que se están introduciendo para completar el desarrollo de la LOGSE; de otro, por el proceso de transferencias de competencias hacia las Comunidades Autónomas que viene teniendo lugar, con el correspondiente esfuerzo especial que han de realizar muchas de éstas.

Parte de la incidencia de las ayudas es visible a corto plazo -nuevos cursos modulares, nuevos materiales curriculares, actualización de conocimientos del profesorado, etc.-, pero su verdadero impacto será más dilatado en el tiempo. Esto explica parcialmente que en las evaluaciones intermedias solo aparezcan efectos limitados hasta la fecha. De ahí que es esperable que las ayudas contribuirán a la mejora del sistema como ya lo vienen haciendo hasta ahora.

Los **efectos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo** serán también elevados. En la medida en que está previsto incrementar las actuaciones de asesoramiento individual para un elevado número de participantes, la adecuación entre ofertas y demandas de empleo será mayor.

La **descentralización en la gestión de las PAMT** que se contempla en el PO3 dará lugar, igualmente, a que los servicios de empleo puedan diseñar estrategias de atención especializada a las personas que buscan empleo así como a segmentos importantes de empresas -PYMES- para las cuales los procesos de búsqueda del personal que requieren resultan complicados y costosos.

Debería evitarse no obstante que se persigan actuaciones masivas dirigidas a los desempleados en detrimento de la calidad. La **recomendación** antes expuesta de "clasificar" a los colectivos en diferentes Grupos a los que aplicar módulos de actuaciones distintas -tanto más intensas cuanto más baja sea la posición del grupo en la tipología creada- podría ser una vía interesante para evitar ese inconveniente.

Los efectos esperables sobre el **desarrollo regional y local** son también positivos y, muy probablemente, más altos que en pasado. Esto se desprende del hecho de contar como marco de referencia regional en todos los casos de un Plan de Desarrollo (véase el texto del Plan Nacional de Acción para el Empleo 1999) y, dentro del mismo, de un capítulo de políticas activas del mercado de trabajo. La intensificación en el PO3 respecto a años pasados de la parte de presupuesto destinada a intervenciones de las Administraciones Regionales avala también esta afirmación.

3.6. COHERENCIA INTERNA

3.6.1 Distribución entre ámbitos políticos

A juzgar por la **tasa de cobertura** de los colectivos potenciales que figura en el Apartado III.1.2., la distribución de recursos por ámbitos prioritarios parece algo desequilibrada debido a la propia definición de los ámbitos.

Si se tiene en cuenta que dicha tasa **resulta muy alta en el ámbito A** (y algo menor en el D), cabría deducir que cada persona será receptora aquí de varias actuaciones (casi dos, de media), lo que o bien es indicativo de la existencia de compartimentación en la prestación de servicios o, alternativamente, a tenor de los demás índices de cobertura, de un cierto sobredimensionamiento de actividades en términos relativos.

La **distribución entre Objetivos 1 y 3** aparece dividida en dos partes casi iguales y coincidentes, prácticamente, con el peso que tiene la población activa en las Regiones de Objetivo 1 y en las de fuera de Objetivo 1 respectivamente. La asignación de recursos entre ambos está así equilibrada.

Para el conjunto de Objetivos, la parte correspondiente a la actuación que se hace a través de la **Administración del Estado** y de sus Organismos representa las dos terceras partes, mientras que la actuación de las **Regiones** representa la tercera parte restante (Cuadro 4).

Comparada esta distribución con la del pasado, se aprecia un aumento en la **descentralización** de las intervenciones, aspecto éste sumamente positivo por las posibilidades de mejora de eficiencia y eficacia que una gestión a este nivel comporta.

Dentro de las **actuaciones del Estado**, los capítulos de coste con mayor entidad son los ámbitos políticos A y D (91% en total), sin apenas presencia en el C (promoción de enseñanzas profesionales) lo cual es consistente con la idea de actuar contra el desempleo en general y para robustecer el empleo cualificado (empleo estable, cualificación de los

trabajadores, nuevas iniciativas, investigación, etc).

Lo que significa que el Estado está relativamente especializado, cosa lógica, en actuaciones que no tengan que descender a diseños específicos para un contexto territorial dado.

Las **actuaciones de las Regiones**, en cambio, se especializan relativamente más en enseñanza e igualdad de oportunidades (colectivos más desaventajados, mujeres). Esta última línea tiene sentido dada la variedad de circunstancias locales que influyen en la situación de los colectivos implicados y, por tanto, en la necesidad de actuar ad-hoc.

En el caso de la enseñanza, porque facilita la consecución de una mayor sintonía entre el sistema educativo y el productivo y por tener asumidas las CC.AA. responsabilidades en el desarrollo de la LOGSE.

Cabría argüir que la actuación sobre grupos en riesgo o situación de paro de larga duración -sobre todo los de cierta edad- requieren también de diseños específicos en función del tipo de personas que los componen. Esto es realmente así y tiene mucho que ver con el análisis que se hace en el Epígrafe III.5.3.

La capacidad de las regiones no queda anulada sin embargo en este terreno ya que disponen de recursos, aunque menores, destinados a estos objetivos (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Estructura del coste y de los beneficiarios por ámbitos políticos.

Ámbitos políticos	(a) Distribución por ámbitos (en %)	(b) CC.AA.: % del coste por ámbito	(c) Distribución coste por ámbitos %
-------------------	---	---	--

	Costes	Personas		Estado	CC.AA.
A. Desarrollo de PAMT para combatir el desempleo	40	26	16	51	20
B. Promoción de la igualdad de oportunidades para acceder al MT	8	5	54	6	13
C. Promoción de enseñanzas profesionales y de la formación general	14	15	95	1	40
D. Promoción de empleo cualificado	36	51	25	41	26
E. Mejora de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo	2	3	69	1	1
TOTAL	100	100	34	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PO3

Notas:

- a Los porcentajes están calculados dividiendo la cifra de coste de cada ámbito (Estado+CC.AA.) entre el total de coste (Estado+CC.AA.) para los cinco ámbitos. Y lo mismo en lo referente a personas.
- b Los porcentajes están calculados tomando **dentro de cada ámbito** el importe de las actuaciones de las CC.AA. y dividiendo éste por el importe total (Estado+CC.AA.) del ámbito correspondiente.
- c Los porcentajes están calculados por separado para el Estado y para las CC.AA. Se hallan dividiendo la cifra de coste de cada ámbito entre el total del coste para los cinco ámbitos. Es decir, es lo mismo que la primera columna del cuadro pero haciéndolo para el Estado por un lado y para las CC.AA. por otro.

3.6.2.Integración de principios y políticas comunitarias

➤ **Iniciativas locales de creación de empleo y pactos territoriales.**

Dentro del Ambito D del PO3 se contempla una línea de actuación para "apoyar las iniciativas locales que contribuyen a la generación de empleo". Dentro de ella figuran dos tipos de acciones complementaria: promoción de iniciativas y apoyo a la implantación de agentes de desarrollo local.

Es este por tanto un aspecto que aparece bien cubierto en el PO3. El importe presupuestado para estas actividades es bastante importante tanto en las intervenciones de la Administración general del Estado como de las CC.AA.

Representa la cuarta parte aproximadamente de los recursos que se prevé manejar dentro del Ambito D (Promoción de empleo cualificado), y cerca de un décimo del presupuesto total del PO3.

Dada la integración del FSE en el Plan de Empleo, es preciso acudir a

este último para profundizar en las actuaciones previstas en el campo de las iniciativas locales incluidas en el citado presupuesto y que se pueden resumir en:

- Un nuevo programa de iniciativas locales de empleo, en combinación con las Corporaciones Locales, quienes reciben subvenciones para activar las oportunidades de desarrollo económico y empleo en su territorio, con especial atención a los proyectos que supongan la prestación de servicios que cubran necesidades no satisfechas por el mercado y nuevos yacimientos de empleo (turismo, ocio, medio ambiente, asistencia a personas, etc.).
- Ayudas a las empresas que se acojan a este programa, en apoyo a la función gerencial y para asistencia técnica.
- Ayudas a proyectos de colaboración entre las entidades locales y organizaciones de la economía social para desarrollar recursos locales.

Por otro lado, en todas las Comunidades Autónomas se incluyen actuaciones locales similares a las citadas, incorporadas a sus respectivos Planes de Empleo, basados en acuerdos o pactos entre distintos agentes sociales: asociaciones empresariales, Cámaras de Comercio, Diputaciones, Ayuntamientos, sindicatos, colegios profesionales, etc.,.

Estos Planes se cofinancian en buena medida a través de las intervenciones regionales incluidas en el PO3 (que ascienden al 40% del presupuesto total del mismo). De ahí que la cuestión de las iniciativas locales esté, a juicio del Evaluador, cubierta adecuadamente.

En este campo existe sin embargo **un riesgo** que no puede dejar de manifestarse. La evaluación intermedia, incluyendo la de las Iniciativas Comunitarias, puso de manifiesto la existencia de una tasa de **mortalidad** no despreciable en **proyectos** vinculados a iniciativas locales. De forma resumida, las causas básicas de este fenómeno eran la ausencia de planteamientos realistas en algunos proyectos, incluyendo el de su viabilidad económica, así como deficiencias de gestión.

Dado que los recursos previstos para estas actuaciones en el PO3 son, como se ha señalado, de cierta consideración, habrá de hacerse hincapié, en las fases de programación y ejecución, en la necesidad de aplicar **criterios rigurosos** a la hora de la **selección**. Esta

recomendación no significa que no haya que contar -y aun admitir- una dosis de riesgo razonable en actividades que son "nuevas" en la zona correspondiente; pero eso no debe eximir de mantener criterios de selección firmes.

➤ **Empleo y potencial social de la sociedad de la información.**

El PO3 incluye el objetivo de integrar en las intervenciones del FSE las cuestiones relativas a la sociedad de la información; en ciertos puntos esta integración se hace de forma explícita, mientras que, simultáneamente, el principio se tiene en cuenta de forma transversal en los distintos ámbitos. En concreto, cabe **señalar tres niveles**:

1º.- Estableciendo el principio de que se promoverá en los tres subsistemas de formación profesional acciones que contemplen la adecuación de contenidos a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

2º.- Estableciendo una línea específica de apoyo a la formación de investigadores en ciencia básica y en tecnología, dentro del Ambito D, así como la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo.

3º.- Integrando en las actuaciones del FSE los acuerdos del Consejo de Ministros (Abril 1.999) para la puesta en marcha de una iniciativa estratégica de la sociedad de la información.

En relación con el **primer punto** (apartado 1º), resulta difícil precisar a priori en qué medida se cumplirá la intención puesta de manifiesto por el PO3. No hay duda, por tanto, que la aplicación del principio a la hora de la selección de actuaciones propuestas por los promotores será el determinante final del cumplimiento del principio.

Con todo es correcto el enfoque recogido en el PO3 respecto al tratamiento dado a las PYMEs, puesto que se insiste en potenciar este aspecto de la sociedad de la información a la hora de los planes de formación a cofinanciar a este segmento de empresas.

Respecto al **punto segundo**, la cuantía presupuestaria prevista en esa intervención alcanza el 4% del coste total del PO3, cifra que si bien en términos relativos es modesta, en cifras absolutas representa un gasto elevado.

Finalmente han de tenerse en cuenta las líneas incluidas en el Plan de Empleo para 1.999, cuyas actuaciones se pretende que adquieran continuidad dentro del MAC 2000-2006, al convertir al FSE en

instrumento privilegiado de financiación de aquél.

Así tenemos el inicio de una estrategia para el desarrollo de la sociedad de la información, formando parte del apoyo a la creación de empleo en el sector servicios, y en relación con el Plan Nacional de Formación Profesional, el estímulo a la potenciación de prácticas en centros tecnológicos e industrias de la sociedad de la información (Directrices 5 y 6 del Plan).

➤ **Igualdad de oportunidades y conciliación entre la vida laboral y familiar.**

Con independencia de que la tasa de cobertura registrada en el ámbito E no resulta elevada al compararla con la alcanzada en otros ámbitos, la igualdad de oportunidades aparece bien integrada en el PO3. Las **actuaciones previstas** son así de **tres tipos**:

- ❑ las destinadas a mejorar la empleabilidad de la mujer
- ❑ aquellas dirigidas a fomentar su actividad empresarial
- ❑ las que persiguen combatir la segregación y discriminación entre sexos

Esas intervenciones del FSE recogen en realidad los planteamientos del Plan de Empleo 1.999 (Directrices 19 y 20), en el cual aparecen también otras acciones de carácter horizontal: creación de un centro de información empresarial para mujeres, evaluación permanente de los impactos alcanzados por las distintas medidas puestas en marcha en favor de esa participación, creación de un observatorio de igualdad entre sexos, etc.

Dentro del **resto de medidas**, sus efectos están enfocados para integrarse con distintas intervenciones del FSE. Así, por ejemplo, se encuentran los siguientes planteamientos:

- ❑ Un diferencial a favor de las mujeres en las bonificaciones a la contratación hechas a las empresas, línea ésta de carácter general ubicada en el Ambito D.
- ❑ Ampliación de exenciones en el pago de cuotas a la seguridad social en los casos de contratos de sustitución por maternidad.
- ❑ Prioridad a las mujeres en los Programas de Escuelas Taller, Talleres de Empleo
- ❑ Prioridad a las mujeres en los Programas de Formación en oficios donde la mujer se halle subrepresentada.

A los puntos anteriores se unen aquellas actuaciones previstas en el PO3 para **conciliar la vida laboral con la familiar**, consistentes, entre otras cosas, en el diseño de títulos de formación profesional relacionados con trabajos de proximidad y con el cuidado de personas dependientes, así como bonificaciones en la contratación de trabajadores bajo ciertos supuestos familiares.

Estas acciones se integran en un marco más amplio contemplado en el Plan de Empleo y consistente en: la aprobación de un Proyecto de Ley que elimina obstáculos con vistas a ese objetivo (flexibilización del permiso de maternidad, reconocimiento a la adopción de derechos similares a la maternidad, extensión de los permisos parentales a otras personas, despido nulo en el caso de mujeres embarazadas, etc. y en la elaboración de un Plan de Apoyo a la Familia que contempla medidas educativas y fiscales.

Como conclusión de cara a este ejercicio de evaluación previa cabe decir que los principios de **igualdad de oportunidades y la conciliación entre la vida familiar y profesional se encuentran adecuadamente recogidos** entre las estrategias del PO3.

Se desprende también que la integración entre estas intervenciones y el Plan de Empleo es en principio correcta.

➤ **No discriminación por colectivos.**

En el marco del principio de la no discriminación por colectivos, las intervenciones contenidas en el Ambito B aparecen también sincronizadas con otras intervenciones del FSE y actuaciones del Plan de Empleo. Así nos encontramos con :

- ❑ El anuncio de medidas de carácter sociológico dirigidas a personas en situación o grave riesgo de exclusión social (inmigrantes, drogodependientes, ex reclusos, etc.
- ❑ El establecimiento de un marco fiscal especial para la Organización Nacional de Ciegos, con vistas a cubrir determinados objetivos de formación de especialistas entre las personas ciegas o con otras discapacidades, con una cobertura temporal de diez años.

➤ **Pequeñas y medianas empresas.**

Dentro del Ambito político D, el PO3 incluye el eje 2 (Refuerzo de la capacidad empresarial), en el que se contemplan, entre otras, actuaciones destinadas a la promoción de empresas - básicamente PYMEs -, el establecimiento de autónomos y el desarrollo de proyectos vinculados a iniciativas locales.

Esta última actividad ha sido comentada en el apartado A) de esta

Sección y, lo que allí se dice puede ser aplicado en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

Cabe señalar, por tanto, que el apoyo a las PYMEs está recogido en el PO3. Su integración con otras actuaciones distintas al eje señalado y vinculadas a la política de empleo en España es así mismo destacable.

De una parte, en el Plan de Empleo figuran una serie de actuaciones que enmarcan las intervenciones del FSE :

- Plan de simplificación administrativa de la Actividad Empresarial destinado fundamentalmente a las PYMEs (Directriz 10).
- Sistema de financiación y tratamiento fiscal especial, con mayor incidencia en las PYMEs, así como desarrollo del Plan Integral de Fomento Empresarial de Autónomos (Directriz 11).

De otra parte, existen en el propio PO3 actuaciones previstas en otros Ejes, en los cuales la incidencia sobre las PYMEs se presume importante :

- Cofinanciación de planes de formación continua para agrupaciones de pequeñas empresas
- Aumento de estos planes agrupados de forma más que proporcional en relación al resto, siguiendo en este caso la Directriz 18 del Plan de Empleo de 1.999.

4. SISTEMAS DE EJECUCION DE LAS INTERVENCIONES

4.1. SISTEMAS DE GESTIÓN

En el PO3 la distinción entre las actuaciones a realizar por la Administración del Estado y por las Regiones aparecen claras dentro del Objetivo 1 y el Objetivo 3.

Con la salvedad que se manifestó en la Sección III.2 sobre los contenidos de ámbitos políticos, ejes y tipos de acciones, la **distribución de recursos** entre ambos niveles territoriales-institucionales está **bien especificada**.

En las actuaciones de la **Administración General del Estado**, los Organismos Promotores o Gestores de las distintas intervenciones del FSE poseen en prácticamente todos los casos infraestructuras de planificación y gestión adecuadas. Ello es así porque se trata habitualmente de Organismos grandes o medianos especializados en las funciones para las que se crearon (INEM, FORCEM, Instituto de la Mujer, etc.)

A esta afirmación se llega de forma indirecta mediante el análisis del texto del PO3 donde se exponen las políticas de desarrollo de recursos humanos que se vienen aplicando en España (Capítulo II), y de los textos del Plan de Empleo 1.999 (los contenidos de los distintos Pilares y Directrices).

En la fase de Programación y como **recomendación del evaluador**, habría de incluirse la distribución de competencias entre Organismos estatales con algún **esquema** o cuadro general en el que figuren de forma sintetizada las **líneas de actuación de cada entidad** y donde pueda apreciarse, a modo de parrilla, la complementariedad de las distintas actuaciones.

A nivel regional resulta inviable llegar a estas conclusiones dado que tanto en el PO3 como en el Plan de Empleo (cosa lógica en este último) no aparecen exposiciones sobre las actuaciones por Comunidades Autónomas. Por otro lado, en este ejercicio de evaluación no se entra en el nivel regional.

No obstante y dado que cada CC.AA dispone de un Plan de Empleo que llega al menos hasta 1.999 (en la mitad de los casos se llega a cubrir incluso alguno de los años iniciales del MAC 2000-2006), la distribución de competencias entre Organismos no resultaría difícil de elaborar en cada caso.

De ahí también la **conveniencia de incluir** en la fase de programación **cuadros de síntesis de actuaciones** de las distintas entidades responsables, por Comunidades.

En el caso de Unidad Administradora del FSE en España, se viene apreciando en los últimos años un reforzamiento de su estructura técnica y administrativa. Con todo sería conveniente que se potenciaran las unidades técnicas relacionadas con:

- El análisis de las actuaciones de los distintos Organismos de la Administración del Estado en materia de FSE
 - El análisis de experiencias de resultados en materia de intervenciones del FSE
 - El análisis de datos relativos al seguimiento y evaluación de actuaciones
-
- El intercambio de experiencias entre la Administración Central y las CC.AA.

La complementariedad de funciones que esto significa respecto a las mantenidas por otras Unidades, como es el caso de la encargada del seguimiento del Plan de Empleo, sugiere la idea de **acentuar la sincronización entre ambas**.

4.2. SISTEMA DE SEGUIMIENTO, REGISTRO DE RESULTADOS Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Existe en la UAFSE un sistema de seguimiento a escala nacional de las actuaciones correspondientes a cada Organismo promotor, bien sea de índole estatal o regional. El sistema tiene por finalidad facilitar la gestión de las intervenciones (administrativa, financiera, costes, previsiones, ejecución de pagos, etc) y descansa en el modelo normalizado a nivel europeo establecido por la Comisión Europea.

En este marco, la UAFSE tiene previsto aplicar un **nuevo sistema** de seguimiento-evaluación continua, compatible con el de la Comisión para el período 2000-2006. Aunque no se dispone en la fecha de realización de este Informe (Agosto-Septiembre 1999) de la versión definitiva del mismo, se ha podido consultar un borrador inicial.

En base al mismo, los **indicadores inicialmente previstos** para el seguimiento de las intervenciones abarcan distintos aspectos que, sintetizados, aparecen como sigue:

1. Número de beneficiarios de acciones de formación profesional ocupacional por tramos de edad y sexo; por nivel de estudios y sexo; por antigüedad en el paro y sexo.
2. Resultados de las acciones de formación ocupacional a los 6 meses de su finalización: por tramos de edad y sexo; por nivel de estudios y sexo.
3. Características de la contratación obtenida por los alumnos de formación profesional ocupacional: aprendizaje o prácticas, obra o servicio, contrato temporal, contrato indefinido.
4. Número de cursos y duración de las acciones de formación profesional ocupacional: por especialidades, por especialidad y sexo.
5. Número de beneficiarios de acciones de formación profesional educativa y escuelas taller por tramos de edad y sexo; por nivel de estudios y sexo; por antigüedad en el paro y sexo.
6. Resultados de las acciones de formación ocupacional educativa y escuelas taller a los 6 meses de su finalización: por sexo y según sean jóvenes o amenazados de exclusión.

7. Características de la contratación obtenida por los alumnos de formación profesional educativa y escuelas taller : aprendizaje o prácticas, obra o servicio, contrato temporal, contrato indefinido.
8. Número de beneficiarios por ayudas de empleo, por tipo de ayuda, por tramos de edad y sexo, por nivel de estudios y sexo, por antigüedad en el paro y sexo.
9. Número de beneficiarios de las acciones de orientación y asesoramiento, por tramos de edad y sexo, por nivel de estudios y sexo, por antigüedad en el paro y sexo.
- 10 Resultados de las acciones de orientación y asesoramiento a los 6 meses de su finalización: por sexo y según sean jóvenes o amenazados de exclusión.
- 11.Indicadores de carácter general por acciones: de costes según la entidad ejecutora, por sexo, por CC.AA.
- 12.Indicadores globales del MAC por Programas Operativos: ejecución financiera, ejecución física, control de los costes-hora y costes-beneficiario, contenido de las acciones, perfil de los beneficiarios (mujeres, jóvenes, mayor 45, nivel de estudios, etc.), concentración y cobertura de la población universo de los distintos grupos, resultados de inserción sociolaboral, diferenciales de oportunidades por sexo y grupos de edad.
- 13.Indicadores globales del MAC por años: los mismos que en el Indicador 12.
- 14.Indicadores globales del MAC por promotor: los mismos que en los Indicadores 12 y 13.
- 15.Cuadros de mando global del MAC.
- 16.Cuadros de mando por promotor.

Las definiciones contenidas en el sistema son claras y de fácil interpretación, lo que afecta tanto a las variables a manejar como a la fórmula de los Indicadores (tasas, diferenciales, etc.)

El sistema de recogida de información previsto incluye un programa informático de entrada de datos, que se prevé entregar a los Promotores para facilitarles la tarea.

La frecuencia para la recepción de datos es doble: una parte (los datos que no se refieren a resultados) coincidirá con los Informes de ejecución anuales; otra parte (resultados de beneficiarios) en una fecha anual a

determinar, tras acabar las acciones.

Esta información se prevé trasladarla a los Comités de Seguimiento.

Los datos a recibir estarán basados en realizaciones físicas y financieras, de donde se desprende que, en principio, el grado de confianza de los mismos será adecuado. Con todo y a efectos de evitar distorsiones en la elaboración de los datos y en la confección de indicadores sería aconsejable poner en marcha un período de información y asesoramiento a las unidades administrativas encargadas de esta labor a nivel de Organismo o Entidad promotora.

El **grado de cobertura del sistema** es **total**, pues abarca tanto a los Promotores estatales como a los regionales. Así mismo engloba todas y cada una de las acciones gestionadas y/o realizadas por éstos, si bien los datos requeridos lo son de **segundo nivel**; esto es, prescindiendo de información pormenorizada.

4.3. SISTEMA DE EVALUACIÓN

El sistema de seguimiento expuesto representa, en realidad, un sistema mixto de seguimiento-evaluación. Esta solución es lógica a juicio del Evaluador, en la medida en que quieran aprovecharse las ventajas asociadas a la simplicidad y ahorro de costes en la recogida de información. Paralelamente y dado que se trata de un sistema de cobertura total, su duplicación por período podría traer, en la práctica, rechazos o incumplimientos por parte de los Promotores.

Como mecanismo de "seguimiento" su aplicación puede tener efectos importantes a dos niveles: como base para una gestión global y más eficiente de las ayudas, y como vía para incrementar el grado de rigor en las actuaciones de los Promotores.

Como mecanismo de "evaluación", en la medida en que permitirá obtener datos sobre los efectos de los programas.

Hay algunos **puntos**, sin embargo, **sobre los que habrá que reflexionar**:

- En muchas acciones el plazo de los "**seis meses después**", es demasiado corto, pues su período de maduración resulta más dilatado en el tiempo. Como ejemplos, las acciones de promoción de la investigación; la estabilidad en el empleo de los contratados; determinados cursos de formación ocupacional, etc. En algunos casos esto podría subsanarse mediante la repetición de la consulta a los mismos beneficiarios, pasado un plazo más largo.
- No se ve fácilmente cómo pueden interpretarse los efectos de acciones de tipo mixto con los Indicadores previstos antes señalados.

Por este motivo y como **recomendación del evaluador** en la fase de

Programación, debería tenerse en cuenta en el diseño del Sistema comentado, el contenido del OBSERVATORIO del Plan de Empleo del MTAS, el cual funciona con periodicidad mensual (véase más abajo). También debería tenerse en cuenta el nuevo Sistema de Seguimiento que se está elaborando en el INEM. Esto es válido, sobre todo, para los Indicadores de las formas de intervención.

Durante los últimos años del MAC 1994-1999 y con motivo de cada ejercicio de evaluación -inicial e intermedia- ha existido en la UAFSE un equipo encargado de su tutela. No existe, como tal, en la actualidad una unidad orgánica de evaluación.

Los evaluadores que han participado en distintas fases de la Evaluación en el MAC anterior han puesto siempre de manifiesto la necesidad sentida -y **la conveniencia**- de alguna **unidad técnica en el seno de la UAFSE** dedicada a la tutela mencionada y al aprovechamiento de los resultados derivados de las evaluaciones.

Sería conveniente que dicha unidad dispusiera de los medios técnicos y personales adecuados. Pues en la medida en que se aplique el sistema de seguimiento-evaluación continua previsto, este solo podrá convertirse en eficiente si es estable en el tiempo y si la información por él generada es mínimamente analizada con posterioridad a nivel interno.

De cara al futuro y por otro lado, el **evaluador** previsto en cada ejercicio de evaluación será **externo**, en base a un contrato de asistencia técnica.

Por esta razón **sería recomendable** que el equipo evaluador que resulte designado sea el mismo durante todo el proceso del nuevo MAC 2000-2006.

En lo referente a **la elaboración de Informes** sobre los beneficiarios cubiertos por las intervenciones y sobre los efectos de éstas sobre los primeros y sobre el mercado de trabajo, viene existiendo una **Unidad de Estudios** en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales especializada en este ámbito.

Esta unidad tiene como función, entre otras, elaborar Informes periódicos sobre la evolución del Plan de Empleo y, en su contexto, efectuar estudios sobre los efectos de las medidas puestas en marcha. Con todo, no existe un encargo específico para discernir, dentro del Plan, los efectos correspondientes a las intervenciones del FSE, lo que se debe en parte a la vocación financiera del FSE para el Plan del Gobierno de cara al nuevo período y a que, en bastantes campos (formación, contratación, etc.), las intervenciones del FSE son similares a las contenidas en el Plan de Empleo tal como se expuso en la Sección III.1.3.

Dicha Unidad de Estudios tiene encomendado el OBSERVATORIO para el seguimiento del Plan de Empleo; partiendo de esta realidad, **debería buscarse alguna sincronización entre el Sistema de Seguimiento y la Evaluación del FSE y el citado Observatorio.**

Es cierto que este último elabora Indicadores globales que representan una especie de "Cuadro de Mando", pero desciende también a cierto detalle de variables dentro de cada una de las 19 Directrices en que se organiza el Plan. Esta es una razón adicional para buscar una coordinación entre ambos sistemas; de otra forma **se corre el riesgo** de hacer públicos o de manejar datos no homogeneizados sobre las mismas cuestiones con posibles malas interpretaciones de los mismos.

4.4. PARTICIPACIÓN

4.4.1. En el diseño del Plan del Objetivo 3

Los socios incluidos en el PO3 pertenecen, como ya se ha señalado, a dos niveles territoriales: socios de ámbito estatal y de ámbito regional. Del análisis de la intervención de unos y otros en las actuaciones a cofinanciar cabe concluir que la participación es elevada y de cierta solidez.

En la medida en que las intervenciones del FSE se hallan integradas en el Plan de Empleo (del que es su principal instrumento de cofinanciación), el grado de participación alcanzado en tales intervenciones viene determinado por el registrado en el propio Plan.

Así se constata que la elaboración del Plan ha contado con la **participación de los principales órganos de la Administración General del Estado**, coordinadas por un grupo de trabajo con representantes de los principales Ministerios y Organismos que tienen que ver con el mercado de trabajo (INEM, FORCEM, IMSERSO; Instituto de la Mujer), así como los Ministerios de Educación, Medio Ambiente.

La **participación de las Administraciones Autonómicas** se ha llevado a cabo en el seno de Conferencias Sectoriales.

Complementariamente han intervenido los distintos interlocutores sociales en la elaboración del marco político de referencia: Consejo General de Formación Profesional (en el que están presentes, a su vez, los principales agentes institucionales relacionados con el mercado de trabajo), Organizaciones empresariales sectoriales, Organizaciones de la Economía Social, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, el Observatorio de PYMEs, Expertos y determinadas ONGs.

Por otro lado y a lo largo del proceso de elaboración del Plan Estratégico

para el 2000-2006, el MTAS ha mantenido reuniones periódicas con los principales **agentes sociales** (Sindicatos, CEOE y CEPYME). El Plan se presentará también próximamente al Consejo Económico y Social para su dictamen.

Para la confección del PO3 se ha partido pues de la experiencia aportada por los agentes citados y de su visión a corto-medio plazo como es la incluida en el Plan de Empleo.

4.4.2. En la ejecución

Aparte de las vías de participación señaladas, en los **Comités de Seguimiento** del FSE (a nivel estatal y por CC.AA) están presentes, junto con las **Administraciones**, los **principales agentes económicos y sociales**, además de los principales **promotores**. De ahí que haya que acudir a la experiencia mostrada por la evaluación intermedia a efectos de entresacar alguna valoración al respecto y su proyección en el nuevo PO3.

En el pasado MAC se constató que cerca del 75% de la ejecución de los programas territoriales correspondía a entidades o agentes distintos del promotor: centros de enseñanza reglada, centros privados de formación ocupacional, Asociaciones Empresariales y Sindicales, Ayuntamientos, Diputaciones, etc.

A tenor de esto, cabe concluir que la descentralización en la ejecución de las acciones cofinanciadas es elevada, al menos a escala territorial, fenómeno que se prevé continúe en años próximos.

También se ha puesto de manifiesto que en los últimos años **ha aumentado el grado de cooperación y concertación** entre las Administraciones y distintos agentes sociales, con la elaboración incluso de reglamentos donde se regulan estos mecanismos de participación. Ello hace pensar que en el nuevo PO3 esta red de participaciones seguirá una evolución positiva.

En lo relacionado con los **Comités de Seguimiento**, tanto a nivel global como territorial, se desprendían de la evaluación intermedia algunas limitaciones: funciones burocratizadas en general, escaso peso en las tareas de evaluación, reducida aportación de cara a posibles estrategias entre las acciones cofinanciadas.

Todo parece indicar que en el nuevo sistema de seguimiento y evaluación contemplado para el MAC 2000-2006 el papel de tales Comités será más relevante. Pero su concreción en el Documento del PO3 es escasa.

5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.

- El PO3 recoge de forma correcta las principales debilidades del

contexto en el que van a desarrollarse las futuras intervenciones del FSE en España. A efectos de entender mejor las intervenciones propuestas, **el presente Informe de Evaluación incluye de forma complementaria algunas de las potencialidades** más relevantes de la economía española (su potencial de crecimiento, la sólida composición de su población activa, las posibles actividades económicas nuevas, el aprovechamiento de ganancias de productividad no explotadas, intensificación del uso de las nuevas tecnologías ya incorporadas, etc.)

- La **evolución macroeconómica** de los últimos años recogida en el PO3 - procedente del Plan de Estabilización- refleja fielmente lo ocurrido en nuestro país durante el período, a la vez que las previsiones de crecimiento económico para los años 1999-2002 son realistas; en este contexto, las estimaciones que se hacen sobre el crecimiento del empleo son igualmente razonables.

Aunque no se incluyen previsiones para la segunda parte del Marco, puede afirmarse que dado el alto grado de asociación entre el ciclo económico de la UE y el de España, la evolución de la economía europea determinará en buena medida el comportamiento de la española en esos años. Dado el potencial de crecimiento económico en España, cabe esperar igualmente una **evolución favorable del empleo**; más para que ello sea así, habrá de profundizarse en las reformas estructurales emprendidas estos años - especialmente en los mercados de servicios y en el de trabajo- y procurar que el comportamiento de los costes laborales unitarios esté en línea con el resto de países.

- La **caracterización del mercado de trabajo** recogida en el PO3 es **correcta** : baja tasa de empleo, bajas tasas de actividad femenina, doble tasa de desempleo que la media comunitaria, componente muy importante de desempleo de larga duración, distribución asimétrica del empleo de la actividad laboral y del desempleo, fuertes diferencias a escala territorial y por colectivos, etc.

El PO3 adolece de explicaciones sobre las causas de la elevada temporalidad en la contratación. De ahí que se señalen por el Evaluador algunos aspectos para entender el importante capítulo presupuestario destinado a promover la estabilidad del empleo. Esto, unido a la acentuación que se viene produciendo en el uso de trabajo por unidad de producción en España, tendrá importantes implicaciones para las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) en años próximos.

- Debido a la **ausencia de datos** registrables, la **cuantificación** que se ofrece de **ciertos colectivos es limitada**, lo que dificulta justificar en algunos casos las cifras de beneficiarios a cubrir. Sería conveniente establecer alguna conexión explícita entre las estrategias contenidas en el Plan Estratégico del Gobierno, la distribución de costes de las intervenciones y el número de beneficiarios que en él figuran, a nivel de grandes ámbitos.

- La descripción en el PO3 de la **evolución de las políticas** de desarrollo de los RR.HH. en los últimos seis años es acertada, pues permite entender bien la propuesta de intervenciones del FSE que se hace en el nuevo período, ya que éstas se basan en la estabilidad de las políticas actualizadas con innovaciones derivadas de las experiencias del pasado.
- La evaluación hecha de las **estrategias** incluidas en el PO3 permite afirmar que **su estructura es consistente** en general y que tiene en cuenta las principales debilidades y potencialidades existentes.

Subsisten sin embargo algunas **ordenaciones difíciles de entender** en la inclusión de ejes y objetivos estratégicos en los distintos ámbitos políticos debido al contenido dado en los propios Ambitos prioritarios por el Reglamento. Esto podría acarrear dificultades en la fase de programación.

Para evitar generar situaciones poco claras a la hora de la presentación de las programaciones sería recomendable disponer anticipadamente de una **lista de medidas** únicas y contenidos claros que permitan posteriormente la asociación de los Indicadores adecuados.

- Respecto a la **asignación de recursos** por ámbitos que emana del Plan Estratégico del Gobierno, no se apoya aparentemente en cálculos previos. Puesto que las justificaciones incluidas en los Planes de Empleo son más amplias, ha de entenderse que éstas han servido de base para las primeras.
- En relación con los **instrumentos**, aparecen bastante claros los tipos de acciones previstos. Con todo las acciones concretas que engloban y su forma de instrumentarse no resulta posible de identificar. Descender a mayor concreción es una tarea difícil a nivel del PO3 y sólo en las programaciones puede avanzarse en este tema.

Como **recomendación para la programación**, podría diseñarse una tipología de subgrupos homogéneos, dentro de cada colectivo, que recogiese no solo la situación de esos subgrupos sino también sus características personales. Un procedimiento semejante permitiría aplicar selectivamente y casi mecánicamente tales instrumentos, lo que redundaría en una mayor eficacia de las intervenciones.

- Por lo que a la **coherencia externa** se refiere, de la evaluación previa se desprende que la estrategia global resulta oportuna a la luz de la problemática registrada por los distintos colectivos en el mercado de trabajo. La contribución al aumento del empleo de las políticas incluidas en el PO3 puede ser igualmente muy positiva siempre que se mantengan los criterios de aplicación expuestos a lo largo del documento.

Las acciones preferentes se centran principalmente en los colectivos con menores probabilidades de colocación, mientras las acciones de carácter institucional, por su parte, se ajustan bien al tipo de debilidades y potencialidades puestas de manifiesto en el PO3. El volumen de intervenciones -en términos de beneficiarios-, parece estar algo sobredimensionado en ciertas áreas temáticas.

- Las **acciones** contenidas en el PO3 suponen **en buena medida la continuación** de las acciones que han venido aplicándose dentro de los Planes de Empleo de 1.998 y 1.999, aun cuando se constatan algunos reajustes en la estructura de estrategias para el período 2000-2006 respecto a las de aquéllos. Paralelamente, el texto del PO3 solo es entendible correctamente a la luz del último Plan de Empleo.

El coste y el número de beneficiarios previstos cada año no registra alteraciones bruscas respecto a los Planes citados, si bien en casi todos los tipos de acciones se hace más pronunciada la intención de buscar combinaciones de varias de ellas a la hora de su aplicación. También resulta relevante la intención de diseñar medidas con contenidos ad-hoc para ciertos colectivos, diferenciándose de actuaciones indiscriminadas.

A modo de síntesis, la evaluación muestra que la estrategia incluida en el PO3 representa un salto cuantitativo más que cualitativo respecto a las actuaciones de los Planes. Ese salto cuantitativo es además ciertamente importante, pudiéndose hablar así de un esfuerzo adicional significativo por parte de la Administración del Estado y de las CC.AA. en el nuevo período.

- Teniendo presente lo expuesto en puntos anteriores la **vinculación** de las intervenciones del FSE previstas en el PO3 **con el Plan Nacional de Empleo es muy fuerte**. Así, el esqueleto de aquellas es el propio Plan, aunque este contempla a su vez actuaciones que no aparecen recogidas entre las propuestas para ser cofinanciadas.
- El balance apreciado en la evaluación previa relativo a la **vinculación** entre **experiencias del pasado** y el contenido del PO3, **es positivo**, habiéndose recogido en él bastantes de las conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación intermedia. Con todo, tal como se señala en algunas secciones de este Documento, sería altamente interesante que se introdujeran en el Plan algunos aspectos que se considera que quedan comparativamente algo marginados.
- En el PO3 aparecen **bien identificados los grupos de beneficiarios** potenciales a quienes han de dirigirse las actuaciones, fenómeno este asociado al correcto diagnóstico del mercado de trabajo y a las debilidades puestas en él de manifiesto.

Dada sin embargo la dificultad que existe para aplicar combinaciones de medidas de forma diferencial a los colectivos objetivo cuando así se

requiera, sería conveniente diseñar y aplicar algún mecanismo que permitiese discriminar de forma casi automática. Un procedimiento semejante permitiría utilizar selectivamente módulos de acciones, lo que redundaría sin duda en una mayor eficacia de las intervenciones.

- Aunque el PO3 incluye los **tipos de acciones** previstos dentro de cada objetivo estratégico, el contenido de las mismas y su forma de instrumentarse no son fácilmente identificables. Una vía para solventar este problema es acudir a la descripción que el propio PO3 hace de las políticas que se vienen aplicando hasta la fecha y a los textos de los Planes de Empleo.

En todo caso y **de cara a la programación**, sería muy útil disponer de los listados de medidas antes comentados. Ello permitiría saber siempre de qué se está hablando y evitar redundancias o solapamientos.

Por otro lado, la lista de actividades novedosas dentro del PO3 es larga. Algunas de estas actividades se basan en otras ya existentes en el MAC anterior, pero el hecho de aparecer ahora con nuevos diseños o el ser específicas para determinados colectivos, hace que deban ser calificadas como tales.

- Una de las posibles fuentes de crítica a los Planes de Empleo de estos años es la **elevada variedad de colectivos** de beneficiarios incluidos en los programas y actuaciones tanto a nivel estatal como regional. En el Plan de actuaciones del Gobierno para el 2000-2006 se recoge también una actuación muy amplia, al menos cuando se contempla la situación desde la perspectiva de los colectivos en peor situación.

Dado que la forma de obtener resultados bien apreciables es a través de **acciones ad-hoc ejecutadas por entidades especializadas** en estos temas, que en la mayoría de ocasiones requieren de presupuestos elevados, y puesto que el FSE cubre sólo una parte de las actuaciones previstas por el Gobierno, la concentración podría hacerse en esta parte.

- Los **efectos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo** serán también elevados. En la medida en que está previsto incrementar las actuaciones de asesoramiento individual para un elevado número de participantes, la adecuación entre ofertas y demandas de empleo será mayor.

La descentralización en la gestión de las PAMT que se contempla en el PO3 dará lugar, igualmente, a que los servicios de empleo puedan diseñar estrategias de atención especializada a las personas que buscan empleo así como a segmentos importantes de empresas -PYMES- para las cuales los procesos de búsqueda del personal que requieren resulta complicado y costoso.

Debería evitarse en la fase de ejecución no obstante que se persigan actuaciones masivas dirigidas a los desempleados en detrimento de la calidad. La recomendación antes expuesta de "clasificar" a los colectivos en diferentes Grupos a los que aplicar módulos de actuaciones distintas podría ser una vía interesante para evitar ese inconveniente.

- En el PO3 no ha sido posible encontrar actuaciones cuyos efectos ataquen las posiciones competitivas de empresas o particulares en el mercado, de donde se deduce que **se respetan en general las normas sobre competencia**.

El repaso a tales actuaciones permite concluir que las acciones suponen habitualmente rupturas de posiciones desventajosas iniciales en que se encuentran los sujetos o entidades beneficiarias. El hecho además de exigir contrapartidas a los promotores o ejecutores de las distintas acciones o ayudas, unido a la ausencia de discrecionalidad en la elaboración de planes o programas de empleo, elimina en principio buena parte de las posibles interferencias en el juego competitivo del mercado.

- Dados los nuevos enfoques de combinación de acciones contenidos en el PO3, **son esperables** en general **mayores efectos** que en el pasado sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y sobre las tasas de empleo de los beneficiarios; aquellas destinadas a reforzar la educación técnico-profesional resultarán por otro lado cruciales a escala regional aun cuando sus efectos requieran un período de maduración más largo. La creciente descentralización en la gestión de las PAMT y la disponibilidad de Planes regionales auguran también una mejor gestión y efectos más visibles sobre el desarrollo regional y local.

La experiencia puesta de manifiesto en la evaluación intermedia sugiere la necesidad, no obstante, de **evitar en la fase de ejecución** la aparición de algunos sesgos mediante la aplicación de criterios de actuación firmes: en materia de formación de desempleados, practicando una selección correcta de participantes y entidades colaboradoras; en la formación de ocupados, aumentando el peso del personal de baja cualificación y el número de horas por persona; en lo referente a las acciones de apoyo a la contratación indefinida, no considerar este mecanismo como el eje central para promover la estabilidad en el empleo. Debería evitarse no obstante que se persigan actuaciones masivas dirigidas a los desempleados en detrimento de la calidad.

- Respecto a la **coherencia interna** de las estrategias contenidas en el PO3 cabe señalar que su nivel **es aceptable**. Y en lo referente a los costes unitarios de las actuaciones, decir que a escala agregada -ámbitos- alcanzan ordinariamente niveles razonables sin que se aprecien desviaciones significativas respecto a los costes de mercado vigentes para esta clase de operaciones.
- La integración en el PO3 de **principios comunitarios** es correcta en líneas

globales. Esto ocurre con el apoyo a las iniciativas locales que contribuyen a la generación de empleo (donde figuran acciones complementarias y un importe presupuestario importante tanto a nivel de la Administración del Estado como de las actuaciones regionales); también sucede con el objetivo de integrar en las intervenciones del FSE las cuestiones relativas a la sociedad de la información, creando simultáneamente un marco legislativo apropiado para el fomento de ésta.

La promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo en general y para las mujeres en particular, mediante actuaciones diversas de carácter horizontal y específico a la vez, aparece igualmente bien tratada en el PO3; y, en relación al principio PYME, su cobertura está correctamente recogida en este último así como su integración con otras actuaciones vinculadas a las políticas contenidas en el Plan de Empleo 1.999.

- En el PO3 **la distinción** entre las actuaciones a realizar por la **Administración del Estado** y por las **Regiones** aparecen claras. Con alguna salvedad sobre los contenidos de ámbitos, ejes y tipos de acciones - que habrán de establecerse en la fase de programación-, la distribución de recursos entre esos dos niveles está igualmente bien especificada.

Los grandes Organismos estatales promotores o gestores de las distintas intervenciones del FSE poseen en prácticamente todos los casos infraestructuras adecuadas, pero no puede afirmarse lo mismo en el caso de las Regiones por falta de información.

Para ambas vertientes, pero más acentuado en la regional, la distribución de competencias entre Organismos no se capta en esta fase de evaluación. Evitar redundancias debe garantizarse pues a nivel de la programación. De ahí la recomendación del evaluador de elaborar tablas de doble entrada en esta segunda fase donde figuren las líneas de actuación de cada entidad y donde pueda apreciarse la complementariedad entre actuaciones. Lo cual es válido tanto a escala estatal como regional.

- Los **efectos esperables sobre el desarrollo regional y local** serán también positivos y, probablemente, más altos que en el pasado. Esto se desprende del hecho de contar como marco de referencia regional en todos los casos de un Plan de Desarrollo y, dentro del mismo, de un capítulo de políticas activas del mercado de trabajo. La intensificación en el PO3 respecto a años pasados de la parte de presupuesto destinada a intervenciones de las Administraciones regionales avala también esta afirmación.

A tenor de las enseñanzas de las evaluaciones anteriores -tasas de mortalidad no despreciables en los proyectos -ha de hacerse hincapié en la programación y ejecución en la necesidad de aplicar criterios rigurosos a la hora de la selección de iniciativas locales. Esta recomendación no significa que no haya que admitir una dosis de riesgo razonable en actividades que son "nuevas" en la zona correspondiente; pero eso no debe eximir de

mantener criterios de selección firmes.

- La UAFSE tiene previsto aplicar un **nuevo sistema de seguimiento-evaluación continua**, compatible con el de la Comisión para el período 2000-2006. Los Indicadores previstos abarcan distintos aspectos que, en conjunto, cubren bien los campos que se pretende tutelar; en este contexto, las definiciones utilizadas en el sistema son claras y de fácil interpretación.

Existen con todo algunos puntos en este sistema que podrían ser mejorables a juicio del evaluador : indicadores para acciones mixtas, plazos sobre el impacto de las medidas, la introducción de alguna sincronización con el Observatorio del Plan de Empleo y con el nuevo seguimiento que está diseñando el INEM, por ejemplo.

- Aun cuando el sistema de evaluación previsto será realizado en cada ocasión mediante asistencia técnica externa, resultaría rentable a medio y largo plazo **potenciar una unidad técnica y estable de evaluación dentro de la propia UAFSE** a efectos del análisis de las intervenciones y sus efectos y en base a la información procedente del sistema de seguimiento-evaluación. Esta necesidad ha sido puesta de manifiesto siempre por los evaluadores externos de las intervenciones del FSE en España. Una mayor sincronización entre esta unidad y la encargada del seguimiento del Plan de Empleo actuaría en el mismo sentido; el intercambio de experiencias entre la Administración Central y las CC.AA. podría ser igualmente una tarea adicional.

De forma complementaria sería recomendable que el equipo evaluador externo que resulte designado por la UAFSE sea el mismo durante todo el proceso para el nuevo MAC 2000-2006.

- En materia de **participación**, la definición de intervenciones en el Plan Estratégico del Gobierno ha contado con los principales órganos de la Administración General del Estado y, en el caso de las Regiones, con los principales representantes de sus respectivas administraciones. Lo que se debe a que tales intervenciones se hallan integradas en el plan de Empleo estatal y en los Planes de desarrollo de las CC.AA, respectivamente.

La participación de los agentes económicos y sociales y de las principales instituciones del mercado de trabajo en el diseño de las actuaciones a ser cofinanciadas por el FSE ha sido igualmente considerable, con reuniones periódicas a lo largo de todo el proceso.

- Aparte de las vías de participación comentadas, en los **Comités de Seguimiento** del FSE (a nivel estatal y regional) están presentes, junto con las Administraciones, los principales agentes económicos y sociales, además de los promotores más relevantes.

La experiencia recogida en la evaluación intermedia reflejaba cierto lastre

de carácter burocrático en su funcionamiento. Y si bien parece desprenderse un papel más relevante para estos Comités entre las intenciones reflejadas en el Documento del PO3 para el período 2000-2006, su concreción en el texto es escasa. Con todo, la mayor y mejor información que hacia ellos será canalizada como consecuencia del nuevo sistema de seguimiento-evaluación permite, potencialmente hablando, avanzar en esa dirección.



EVALUACION PREVIA DE LA SITUACION DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA.

Octubre 1.999

Profesora: Beatriz Quintanilla - Universidad Complutense de Madrid

DIRECCION Y COORDINACION: UNIDAD DE EVALUACION DE LA UAFSE.

EVALUACION PREVIA DE LA SITUACION DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA.

1. MARCO GENERAL: CONCEPTOS GENERALES Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.

Resulta difícil acotar con precisión en qué consiste la "igualdad de oportunidades" entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Se trata, eso sí, de una vertiente moderna dentro de lo que se suele entender por "lucha contra la discriminación" entre unos y otras. Si en etapas anteriores el principio de igualdad no se despegaba de su concepción formal y, consecuentemente, se entendía por discriminación toda diferencia de trato sin justificación objetiva y razonable, en la actualidad asistimos a un momento de intensa evolución (casi revolución) en la manera de entender y de afrontar las situaciones de discriminación de las mujeres y, específicamente, en el ámbito laboral.

Así, una vez que el principio de igualdad se construye a partir de la convicción de que los individuos y los grupos sociales no se encuentran en plano de igualdad, la igualdad deja de ser el punto de partida del ordenamiento jurídico y del modelo de actuación estatal, para convertirse en el punto de llegada de aquél y en uno de los compromisos a los que debe responder dicha actuación. La Constitución española de 1978 contiene expresamente esta concepción del principio de igualdad en sus artículos 14 y 9.2, de los que se desprende que los poderes públicos deben promover la igualdad "real y efectiva", eliminando los obstáculos que la dificultan o la impiden.

A modo de síntesis, y para dotar de sentido a las consideraciones que se van a realizar en las páginas que siguen, cabe señalar que las principales connotaciones del actual principio de no discriminación en el que se debe inscribir la igualdad de oportunidades, consisten en que la discriminación ya no se entiende como una diferencia de trato, sino como una situación desfavorable para algunos de los grupos o de los sujetos que los integran, que tradicionalmente han estado preteridos, como es el colectivo de mujeres en el ámbito laboral. De ello se desprende:

- que cobra un protagonismo especial la dimensión colectiva de la discriminación
- que ésta ya no se contempla de forma bilateral "objetiva", sino unilateral (se

produce sobre ciertos colectivos y no sobre cualquiera de ellos)

- que resulta irrelevante la intencionalidad del sujeto responsable de la discriminación
- que la discriminación se identifica "por el resultado" de las prácticas laborales o las decisiones empresariales
- que en el actual concepto de discriminación se engloban las discriminaciones directas, las ocultas y las indirectas
- que los factores de discriminación prohibidos en el artículo 14 de nuestra Constitución no constituyen una lista cerrada y no son las razones por las cuales se establecen tratamientos diferentes (como cabría entender desde la vieja concepción del principio de igualdad), sino factores que, al proyectarse sobre la sociedad permiten identificar los colectivos discriminados
- que resulta imprescindible la adopción de medidas específicas que permitan situar a los colectivos en peores condiciones en un plano de igualdad real, se trata de lograr la igualdad de oportunidades
- que para ello es necesario articular medidas de acción positiva en sus diversas orientaciones:
 - para prevenir discriminaciones futuras: represoras para los sujetos responsables, cualificadoras para los sujetos susceptibles de discriminación
 - para eliminar las existentes
 - para compensar los efectos perjudiciales de las discriminaciones que se han venido produciendo
- que en las medidas de acción positiva es el resultado y no la "intención" lo verdaderamente importante
- que las medidas de acción positiva deben contar con un diseño y una evaluación rigurosas para garantizar su efectividad y evitar sus efectos perversos.

El perfeccionamiento que ha ido adquiriendo en el plano internacional, de la Unión Europea y en el español, el principio de no discriminación como manifestación del más general de igualdad real, lleva implícita una riqueza de matices y una diversidad de factores de toda índole (socioculturales, económicos) que hacen compleja la acotación de dicho principio y la puesta en práctica de políticas efectivas que permitan su consecución.

En cualquier caso, el grado de desarrollo de las diversas actuaciones orientadas a la

consecución de la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres especialmente en el ámbito laboral, tanto en el plano nacional como en el de la Unión Europea, exige cada vez más que tales actuaciones vayan precedidas de análisis que permitan identificar las necesidades reales así como prever los posibles resultados (favorables y adversos) sobre los colectivos de mujeres. De la misma manera, las actuaciones en materia de igualdad de oportunidades y las medidas para eliminar las diversas formas de discriminación de las mujeres en el ámbito laboral se deben someter a evaluaciones periódicas con la misma finalidad. Especialmente contundente en este sentido resulta el Informe Especial del Tribunal de Cuentas de la UE nº 22/98 "Sobre la gestión de la Comisión en la aplicación de medidas de fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres". En cualquier caso, tanto los programas de Acción puestos en marcha en la UE como los Planes para la Igualdad de Oportunidades españoles vienen contemplando como una de las principales actuaciones para la garantía de sus objetivos el estudio y la evaluación de las medidas que incluyen, así como de los resultados que conllevan ⁽¹⁾. Para lo que interesa ahora, las actuaciones de los Fondos Estructurales deben someterse a una evaluación "ex ante" tal y como establece el artículo 41 de su nuevo Reglamento.

La presente **evaluación pretende**, en primer lugar, poner de manifiesto las principales características que presenta el **mercado de trabajo español** en su evolución en los últimos seis años, desde la **perspectiva de género**, esto es, proyectar el factor "sexo" sobre las distintas magnitudes para tratar de identificar los colectivos en peores condiciones y sobre los que deberán, en consecuencia tener un especial impacto las políticas a adoptar en los próximos años. En segundo término, se van a contrastar los datos apuntados con las **principales medidas adoptadas en España** en los últimos años para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres o para eliminar la discriminación por razón de sexo en el ámbito laboral, con el fin de detectar los principales aciertos y errores, siempre desde la óptica de la consecución de la igualdad real.

Para ello se ha utilizado tanto la abundante producción normativa laboral española desde la gran reforma de 1994, como las disposiciones que contienen los convenios colectivos pues precisamente desde dicha reforma, el legislador español ha querido dotarlos de mayor protagonismo en la regulación de las condiciones de trabajo. Los datos estadísticos sobre los que se ha trabajado para la descripción de la evolución del mercado de trabajo han sido obtenidos de las fuentes oficiales, tanto del INE, como del Ministerio de Trabajo, y así, los repertorios utilizados son la Encuesta de Población Activa, la Encuesta de Coyuntura Laboral, Encuesta de Salarios, otras series recogidas en el Boletín de Estadísticas Laborales, como "Movimiento Laboral Registrado", "Empresas de Trabajo Temporal" o "Prestaciones por Desempleo". También se ha utilizado la información publicada por el Consejo Económico y Social

(1) Así, el Cuarto Programa de Acción Comunitario para l Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000), y el III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000).

tanto en sus memorias anuales, como en "Panorama económico-social de España", y "Panorama sociolaboral de la mujer en España". A partir de los datos publicados en estas fuentes ha resultado necesario el cálculo de los correspondientes a las Regiones incluidas en el Objetivo 1 y las restantes con el fin de poder realizar una valoración de contraste de los diversos parámetros, así como el cálculo de buena parte de los datos correspondientes a las Comunidades Autónomas, debido a la dificultad con que aparecen recogidos y a la falta de su publicación desglosados por sexo.

2. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DE GENERO.

2.1. PRINCIPALES TENDENCIAS REGISTRADAS EN LA ACTIVIDAD.

Como punto de partida de las consideraciones que siguen resulta necesario recordar algunos de los datos generales de la población española desagregados por sexo.

Al iniciarse 1999 la **población en edad laboral** era 32.534.000 de personas, la población activa ascendía a 16.265.000 y la población inactiva era de 16.151.800 y 117.200 personas eran "población contada a parte".

Pues bien, al contemplar estas magnitudes por sexo, se llega ya a una de las principales cuestiones a tener en cuenta para la lectura y valoración del resto de los datos que se van a manejar, ya que del total de población en edad laboral, las mujeres superan en más de 1.250.000 personas a los varones.

La distribución en **población activa e inactiva**, en cifras totales, se encuentra prácticamente en un 50% y 50%:

16.151.600 personas inactivas..... 49,6%

16.265.800 personas activas..... 50,4%

Del total de **población activa** el 60,8% son varones y el **39,2% son mujeres**.

Del total de **población inactiva** el 34,9% son varones y el **65,1% son mujeres**.

De estos datos se pueden extraer las primeras referencias en las que se van a encuadrar las tasas de ocupación, paro, temporalidad y contratación, pero resulta especialmente significativo atender a las **tasas de actividad e**

inactividad de hombres y mujeres dentro de cada colectivo.

Así, mientras que entre los varones la tasa de actividad es del 63,2% y la tasa de inactividad de 35,6% ⁽²⁾, en **las mujeres** son de un **37,8% de actividad** y un **62,2% de inactividad**.

Todo ello, como ya se ha indicado, sobre un total de población en edad laboral muy superior al correspondiente a los varones.

Del estudio de la distribución de las **tasas de actividad e inactividad** desagregadas por sexo y por grupos de edad, se pueden deducir algunas de las **tendencias** particularmente interesantes para la orientación de próximas medidas al respecto. Una de esas tendencias es la **disminución** de la **tasa de actividad de los colectivos de 16 a 24 años**, tanto entre los varones como entre las mujeres, si bien, son éstas quienes han experimentado una reducción mayor en su tasa de actividad, que ya era inferior de partida. Si se analiza la evolución desde 1993, se puede ver cómo la tasa de actividad de los **varones de 16 a 19 años** se situaba en un 28,5%, mientras que al iniciarse 1999 era de un 24,3%. La tasa de actividad correspondiente a las **jóvenes de 16 a 19 años** era en 1993 de un 25,8%, mientras que al iniciarse 1999 era de un 20,5%.

Se aprecia también una progresiva disminución en la tasa de actividad de **las mujeres de entre 20 y 25 años**, superior a la disminución registrada entre los varones de la misma edad, aunque algo más suave que la apuntada para el colectivo de entre 16 y 19 años.

Si se contempla ahora el **grupo de edad de 55 y más años**, se constata que la disminución de la tasa de actividad de las mujeres no resulta muy significativa, ya que se ha pasado de un 9,1 en 1993 a un 8,2 al finalizar 1998. Entre los varones, en cambio, sí se está produciendo una consolidación en la caída de la tasa de actividad en 1989 era del 20%, en 1993 del 17,7% y en 1998 del 15,8%.

Cabe destacar que la **tasa de actividad** se ha mantenido prácticamente en los últimos 18 años, aunque ha experimentado un **ligero incremento** en los tres más recientes, situándose, como se ha indicado, en un 50%. Este incremento se ha **debido** a la evolución de la tasa de actividad de **las mujeres**, ya que la de los varones viene disminuyendo desde 1993 ⁽³⁾.

- (2) El 1,2% restante corresponde a la "Población contada a parte".

- (3) Aunque en 1996 se registró un pequeño incremento.

Respecto de la evolución de las tasas de actividad de los **grupos de edad entre las mujeres**, se aprecia un descenso en todos ellos, salvo en el de **25 a 54 años** que en 1993 se situaba en un 52,2% y al comenzar 1999 en un 58,9%. De lo que se desprende que, **el ligero incremento de la tasa general de actividad se debe al registrado entre las mujeres de este grupo de edad**, ya que en el resto de grupos, tanto entre los varones como entre las mujeres cabe apreciar descensos en la tasa de actividad ⁽⁴⁾.

Sin pretender entrar en una descripción minuciosa de las cifras, no deja de resultar significativa otra tendencia reflejada en la evolución de las tasas de actividad desglosadas por sexo y grupos de edad. Se trata de que, como consecuencia del incremento de la tasa de actividad en grupo de mujeres de **entre 25 y 54 años** y el descenso en todas las demás, actualmente las mujeres registran la **mayor tasa de actividad** precisamente en ese grupo de edad y no en el de 20 a 24 años, como venía sucediendo hasta 1995-1996. **Se desplaza, pues, el grueso de la actividad femenina hacia las mujeres adultas.**

Con ello, la distribución por edades de las tasas de actividad de las mujeres se va acercando a la que presentan los varones, lo que podría suponer un indicio de equiparación entre unos y otras en cuanto a actividad se refiere.

Ahora bien, como contrapartida, es precisamente en el **grupo de 25 a 54 años** en el que se aprecia una **mayor diferencia entre la tasa de actividad masculina y la femenina**, a pesar de que es en él donde se registra la tasa más alta para las mujeres. Mientras que la inactividad es prácticamente inexistente para los varones de ese grupo de edad, que presenta en la actualidad un 92,5% de actividad, las mujeres cuentan con un 58,9%. Es decir, **la inactividad de las mujeres es mayor que la de los varones** en todos los grupos de edad, **pero en el de 25 a 54 años la inactividad es muy superior a la de los varones**. Las cifras expuestas permiten afirmar que la inactividad es un fenómeno casi exclusivamente femenino ⁽⁵⁾.

Para completar estas consideraciones acerca de la evolución de la actividad e inactividad en el mercado de trabajo español desagregado por sexo, cabe

- (4) Se ha señalado en otros estudios que en los últimos 20 años, el 77% del incremento de la tasa de actividad se debe a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. "Evolución de la participación de la mujer en el mercado de trabajo (1977-1997). Apéndice de actualización 1998". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Empleo. Subdirección General de Estudios sobre el Empleo. Madrid, marzo de 1999. Pág.6.

- (5) "Análisis de colectivos en el mercado de trabajo español: Mujeres de 25 a 44 años". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Empleo. Subdirección General de Estudios sobre Empleo. Madrid, junio de 1999.

introducir ahora una nueva variable, cual es el nivel de estudios. Como pauta general, a medida que **aumenta el nivel de estudios aumenta la tasa de actividad y se asemejan**, a su vez, las tasas de actividad de **hombres y de mujeres**.

2.2. PRINCIPALES TENDENCIAS REGISTRADAS EN LA OCUPACIÓN.

La tasa de ocupación que se registra actualmente en España es de un 40,6%, (era de un 40,9% en 1989).

Si partimos para nuestro análisis de los datos de 1993, cabe apreciar un progresivo incremento en la tasa de ocupación, que se situaba en un 37,9% ⁽⁶⁾. La tasa correspondiente a los varones ha pasado de un 52,1% en 1993 a un 54,5% al inicio de 1999, mientras que la de las mujeres se ha movido de un 24,6% a un 27,7%.

El incremento de la tasa de ocupación de los varones de 1997 a 1998 ha sido de un 1,6 puntos, mientras que la de las mujeres ha subido 0,8. Con ello, cabe destacar, cómo **la tasa de ocupación ha mejorado en las mujeres, pero lo ha hecho más entre los varones**.

Para contar con una perspectiva temporal amplia, **en los últimos 10 años, la tasa de ocupación masculina ha disminuido**, mientras que la **tasa de ocupación femenina ha aumentado**. Si en 1989 la tasa de ocupación de los varones era de un 57,9% y la de las mujeres de un 24,4%, al iniciarse 1999 aquella se sitúa en un 54,5% y ésta en un 27,7%.

Esta tendencia general viene a indicar un **afianzamiento**, bien que con unas dimensiones y a un ritmo ciertamente lento, de la **presencia de mujeres en el mercado de trabajo** así como de su desempeño de una actividad profesional.

Con todo, la tasa de ocupación de las mujeres es la mitad que la de los varones y, como se ha indicado, la tendencia más reciente marca un ritmo de crecimiento más favorable a los varones que a las mujeres.

Por otra parte, el incremento de la tasa de actividad de las mujeres y el descenso de la tasa de actividad de los varones no implica que haya disminuido la población ocupada masculina en estos diez últimos años, sino

- (6) Salvando el ligero descenso registrado en 1994.

que ésta ha experimentado un crecimiento inferior al registrado entre la población ocupada femenina. El número de ocupados viene creciendo sin solución de continuidad desde 1994, y el de ocupadas desde 1993.

También cabe destacar como tendencia general que existe un paralelismo entre la evolución de la tasa de ocupación y la de actividad de las mujeres, si se analizan desglosadas **por grupos de edad**. De esta manera, también en la ocupación se ha producido un desplazamiento desde el grupo de 20 a 24 años hacia el de 25 a 45. Si en 1989 la mayor tasa de ocupación femenina se registraba en el grupo de 20 a 24, con un 36,6%, en la actualidad presenta un 33,2%, mientras que el grupo de 25 a 54 años registraba en 1989 una tasa de ocupación del 35,3%, que ha pasado a un 44,8% en la actualidad.

De ello se desprende que el **incremento** que presenta la **tasa global de ocupación** en España **se debe** en buena medida al producido en el **grupo de edad de las mujeres de entre 25 y 54 años**, ya que en el resto de los grupos de edad de las mujeres y en todos los grupos de edad de los varones, la tasa de ocupación ha experimentado descensos más o menos acusados si se contempla su evolución desde 1989. En los **grupos de jóvenes**, a pesar de esa tendencia a la baja de las tasas de ocupación, se observan diferencias de interés entre los datos de los hombres y los de las mujeres ya que, mientras la tasa de ocupación de los varones de **16 a 19 años** ha crecido pasando de un 16,3% a un 17,4%, la de las mujeres del mismo grupo de edad ha bajado pasando de un 11,8% a un 9,4%.

Respecto del grupo de edad de **entre 20 y 24 años**, aunque la tasa de ocupación ha crecido entre los varones y entre las mujeres, el incremento registrado entre aquellos es más del doble del producido entre éstas. La tasa de ocupación de los varones de 20 a 24 años en 1993 era de un 42,8% y ha pasado a un 46,1% (+3,3%), mientras que la tasa de ocupación de las mujeres del mismo grupo de edad era en 1993 de un 31,8% y ha pasado a un 33,2% (+1,4%).

Como se viene indicando, es el grupo de edad de **entre 25 y 54 años** el que está registrando el **mayor incremento en la tasa de actividad y de ocupación de las mujeres**, permitiendo adivinar una aproximación entre la evolución de los varones y mujeres. Como contraste, es precisamente en ese grupo de edad donde se registran las mayores diferencias entre hombres y mujeres en actividad y en ocupación.

Trayendo ahora los resultados de otros estudios realizados con anterioridad ⁽⁷⁾,

- (7) Análisis de colectivos en el mercado de trabajo: Mujeres de 25-44 años. Cit. Pág.14 y 19.

se pueden perfilar algunos datos más que vienen a caracterizar al grupo de edad que se está comentando. En relación con la **actividad profesional y su compatibilidad con el trabajo doméstico**, son cuatro veces más las mujeres que trabajan fuera y dentro de casa que las que trabajan únicamente fuera. Por otro lado, la tasa de actividad de las mujeres solteras, separadas y divorciadas superan en más de 20 puntos las correspondientes a las mujeres casadas o viudas.

Lo que demuestra que es particularmente necesario articular medidas efectivas que fomenten el reparto de responsabilidades familiares y que faciliten la compatibilidad entre el trabajo fuera y dentro de casa.

También se concentra en este grupo de edad la mayor parte de las **mujeres que tratan de reincorporarse al trabajo** después de haberlo interrumpido, frecuentemente, por razones familiares y atención a los hijos, de manera que será también el principal receptor de aquellas medidas que se orienten a facilitar la reinserción de las mujeres en el mercado laboral.

2.3. PRINCIPALES TENDENCIAS REGISTRADAS EN EL TRABAJO ASALARIADO Y EN EL DESEMPLEO.

En 1998 el **número de asalariados** creció en 482.100 personas, descendiendo en el sector público en 34.100 y aumentando en el sector privado en 448.000.

Entre los **varones**, se contabilizaron 311.000 asalariados más, su número disminuyó en el sector público en más de 47.000 y se incrementó en el privado en 264.000.

Las **mujeres** por su parte, han aumentado su presencia en el sector público en 13.100 asalariadas, y en el privado en 171.100, resultando su incremento total de 184.200 personas.

El incremento del trabajo asalariado ha sido superior entre los varones, a pesar de que la población activa femenina es mayor.

En cuanto al **desempleo**, es destacable la buena evolución que ofrece la tasa general, que ha pasado de un 24,2% en 1994 a un 18% en 1998, pero cabe una vez más destacar cómo el **crecimiento del empleo ha favorecido en mayor medida a los varones**, que en 1997 registraban una tasa de desempleo del **15,4%** y han pasado al **13,1%**, mientras que las **mujeres** han

pasado de un **28%** a un **26%**. **La tasa femenina continúa duplicando a la masculina.**

Atendiendo a los **grupos de edad**, la mayor diferencia entre la tasa de desempleo femenina y la masculina se registra en el grupo **de 16 a 19 años**, ya que aquella supera en 16 puntos porcentuales a esta: 43,7% para los varones y 53,9% para las mujeres. A pesar de que ambas tasas han experimentado un descenso desde el año anterior, se incrementa la diferencia entre ambas.

Tanto entre los varones como entre las mujeres la tasa de paro desciende a medida que aumenta la edad del grupo, si bien en el caso de las mujeres resulta especialmente preocupante la concentración en las mujeres más jóvenes.

El descenso en las tasas de paro desde 1997 está repercutiendo de forma más favorable sobre todos los grupos de edad de los varones, si bien este dato se matiza con la creciente tasa de actividad que registran las mujeres, fundamentalmente en el grupo de 25 a 44 años.

De la lectura de las distintas fuentes de información cabe asimismo concluir que mientras el **paro de larga duración** ha experimentado un ligero descenso que ha favorecido en mayor medida a los varones, la proporción de **desempleados que no ha trabajado anteriormente** ha aumentado en general y de forma especialmente fuerte entre las mujeres. Se aprecia además una concentración de quienes no han trabajado anteriormente entre quienes llevan más tiempo buscando empleo, concentración que en el caso de las mujeres arroja un porcentaje del 45,9% de desempleadas que no han trabajado anteriormente y llevan más de dos años buscando empleo.

Contrastando las tasas de varones y mujeres que no han trabajado anteriormente en función del tiempo de búsqueda de empleo, se aprecia cómo **es en el desempleo de larga duración donde se dispara la diferencia entre la tasa masculina y la femenina, en detrimento de ésta última.**

Estos datos permiten advertir que quienes no han trabajado con anterioridad cada vez lo tienen más difícil para encontrar empleo, especialmente si se trata de mujeres, ya que la mayor parte del descenso en la tasa de paro registrada en España se ha debido a la contratación de quienes ya han trabajado con anterioridad.

Si se contempla la incidencia del **paro y del paro de larga duración sobre los**

grupos de edad de mujeres, se aprecia una especial incidencia sobre el grupo de edad intermedia, concretamente entre las mujeres de 35 a 44 años, quienes registran una tasa de paro de larga duración que resulta dos veces y media superior a la de los varones del mismo grupo de edad.

Por otro lado, la mayor parte de las **mujeres que buscan su primer empleo** se encuentran en el grupo de edad de entre 16 y 29 años (más del 78%) A partir de los 30 años, la proporción de quienes buscan su primer empleo se reduce casi a la cuarta parte.

Finalmente, el colectivo de **mujeres que tratan de reincorporarse** al trabajo después de haber interrumpido su actividad profesional hace 3 años o más, se concentra entre los 30 y los 44 años, lo que resulta coherente con la frecuencia con que dichas interrupciones coinciden con los períodos de nacimiento y atención a los hijos en los primeros años de vida.

Como valoración general de la evolución de las tasas de paro de hombres y mujeres, cabe concluir que la reducción del paro y el aumento de la actividad está favoreciendo de forma especial a los varones, de manera que se están acentuando las diferencias entre éstos y las mujeres.

Puede decirse en el plano del desempleo se registra una de los mayores índices de desigualdad entre hombres y mujeres, que se acentúa si se contemplan paralelamente los datos correspondientes a los **beneficiarios de las prestaciones por desempleo y la cuantía media de las prestaciones**, ya que son las mujeres quienes cuentan con menor grado de cobertura y quienes perciben las prestaciones más bajas.

Al iniciarse 1999, del total de mujeres desempleadas únicamente percibían **prestaciones por desempleo** el 35,9%, mientras que la **tasa de cobertura** entre los desempleados varones era de 66,4%.

Si se atiende a la **tasa de cobertura** desglosada por **grupos de edad**, se aprecia que esta aumenta a medida que aumenta la edad de los desempleados, tanto en el colectivo de mujeres como en el de los varones. Las tasas de cobertura de las mujeres son en todos los grupos de edad más bajas que las de los varones, pero la diferencia más significativa se encuentra en el grupo de entre 25 y 55 años.

La tasa de cobertura del grupo de edad de 16 a 19 años es de un 6,8% para los varones y de un 5,1 para las mujeres.

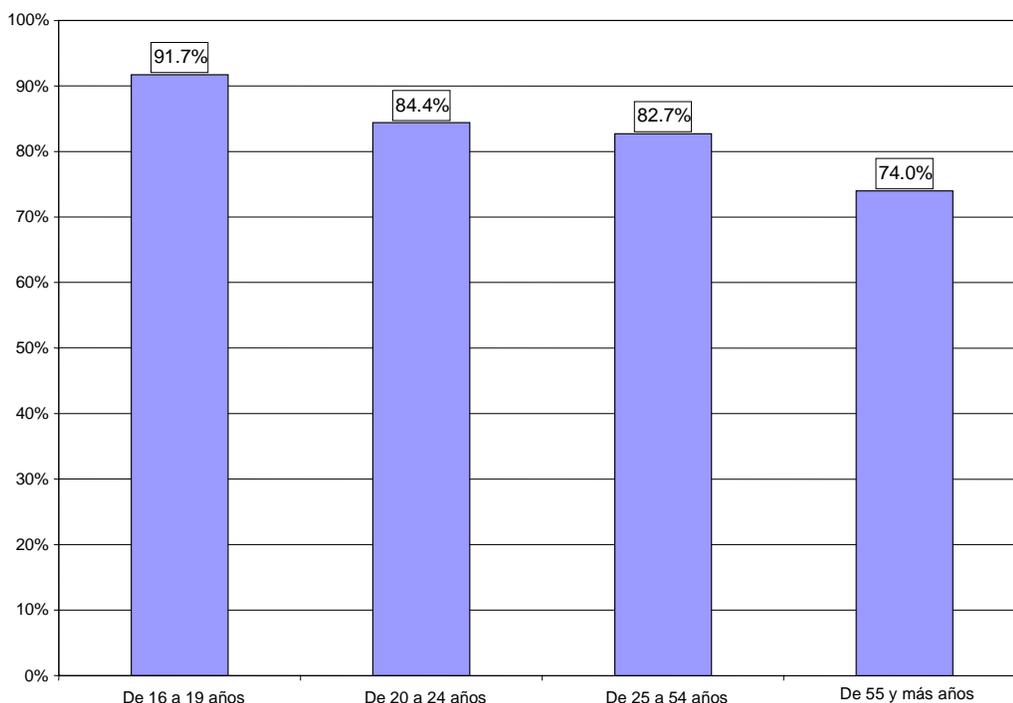
La tasa de cobertura del grupo de edad de 20 a 24 años es de un 31,3% para los varones y de un 20,9% para las mujeres.

La tasa de cobertura del grupo de edad de 25 a 55 años es de un 65,1% para los varones y de un 38,5% para las mujeres.

Se produce, nuevamente la mayor diferencia entre hombres y mujeres en el grupo de edad en el que las mujeres alcanzan, a su vez tasas más favorables, lo que permite concluir que **existe un paralelismo entre la evolución de las tasas de actividad, ocupación, desempleo y percepciones por desempleo.**

En lo que concierne a la **cuantía media de las prestaciones**, se puede apreciar igualmente, una desventaja considerable para las mujeres, y así, mientras que la cuantía media diaria bruta por trabajador en el nivel contributivo es para los varones de 3.484 pts, la de las mujeres es de 2.799 pts, esto es, el 80% de aquella.

Las diferencias en las cuantías medias por grupos de edad son las siguientes:



La diferencia va disminuyendo con el aumento de la edad, pero en el contexto

de las tasas de cobertura antes indicadas y teniendo en cuenta que la cuantía de la prestación contributiva se calcula en función de la cotización realizada por el trabajador (de manera que a salarios más bajos, prestaciones más bajas) lo que podría explicar en buena medida la menor diferencia en la cuantía media de la prestación entre hombres y mujeres jóvenes.

2.4. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA CONTRATACIÓN LABORAL.

La evolución de la contratación laboral desde 1997 se caracteriza por el incremento en el número de los contratos, el descenso de la tasa de temporalidad, debido al aumento de los contratos de duración indefinida, y por el crecimiento de los contratos indefinidos de tiempo parcial.

Del total de los 11.663.300 de contratos celebrados en 1998, el 8,3% fueron de duración indefinida y el 91,7% temporales. En cuanto al tipo de jornada, el 79,5% fueron contratos a tiempo completo y el 20,5% a tiempo parcial.

Entre los varones, **la tasa de temporalidad** se ha situado en el 91,3% y en las mujeres en el 92,2%, mientras que **la tasa de contratación a tiempo parcial** se ha situado en el 13,4% para los hombres y en el 30,8% para las mujeres. En la actualidad, el 75% del total de contratos a tiempo parcial son contratos celebrados por mujeres.

De las distintas **modalidades de contratación temporal**, las que presentan un incremento más fuerte son los contratos eventuales por circunstancias de la producción, seguidos de los de obra y servicio determinado y los de interinidad, tanto entre los varones como entre las mujeres. Este incremento refleja probablemente el impacto que están teniendo las empresas de trabajo temporal. En 1998 el 26,5 % de los contratos eventuales, el 18% de los de obra o servicio y el 23,1% de los de interinidad, se concertaron a través de ellas, pero no es posible desagregar estos datos por sexo.

Respecto a la incidencia que están teniendo las **medidas** adoptadas en 1997 en España **para incentivar la celebración de contratos indefinidos** o para convertir en indefinidos contratos que eran temporales, estas parecen estar produciendo efectos más favorables sobre los varones que sobre las mujeres, a pesar de que algunos de los incentivos económicos con que cuentan las empresas se dirigen específicamente a favorecer la contratación indefinida de mujeres.

Del total de 203.972 **conversiones de contratos temporales en indefinidos**,

el 65% lo fueron para los contratos de los varones, y el 35% para los de las mujeres. Y del total de 331.841 contratos cuya duración inicial es indefinida, el 66% se han celebrado con varones y el 33% con mujeres.

Las medidas para favorecer el empleo estable están teniendo un efecto especialmente favorecedor para los varones entre quienes se registra un impacto que duplica al que están teniendo sobre el colectivo de mujeres y ello a pesar de que, como se ha indicado, algunas de las medidas para incentivar la estabilidad se han diseñado especialmente para mejorar la situación de las mujeres y a pesar de que en el conjunto de los trabajadores con contratos temporales susceptibles de favorecerse de estas medidas, las mujeres son mayoría.⁽⁸⁾

Así, es muy superior el número de contratos de duración indefinida celebrados con parados de larga duración de entre 18 y 29 años, respecto del número de contratos celebrados con las desempleadas del mismo grupo de edad, y ello a pesar de que este es uno de los grupos en los que se registra una diferencia mayor en la tasa de desempleo en detrimento de las mujeres. La misma observación cabe realizar acerca del número de contratos celebrados con parados de larga duración mayores de 45 años.

2.5. DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE HOMBRES Y MUJERES.

Como mero apunte, debemos recordar que el salario medio de las mujeres españolas es el 70% del correspondiente a los varones que desempeñan actividades equivalentes, arrastrándose esa diferencia desde la etapa anterior a la entrada en vigor de la Constitución.

Aunque no se trata de una regla que se cumpla con exactitud matemática en todas las Comunidades Autónomas, la diferencia salarial entre hombres y mujeres es mayor en las Comunidades Autónomas que cuentan con un salario medio anual más alto, como sucede en Navarra, el País Vasco, Cataluña, Asturias o Aragón; mientras que en las Comunidades con menor nivel salarial general, la diferencia entre el salario de hombres y mujeres es menor, como sucede en Extremadura, Canarias o Castilla-La Mancha.

Allí donde la situación socioprofesional resulta más favorable, se acentúan las diferencias entre hombres y mujeres en perjuicio de éstas, apreciándose algo similar a lo ya apuntado acerca de las tasas de actividad, ocupación y paro, ya que en los grupos de edad en los que aumenta la actividad, la ocupación y

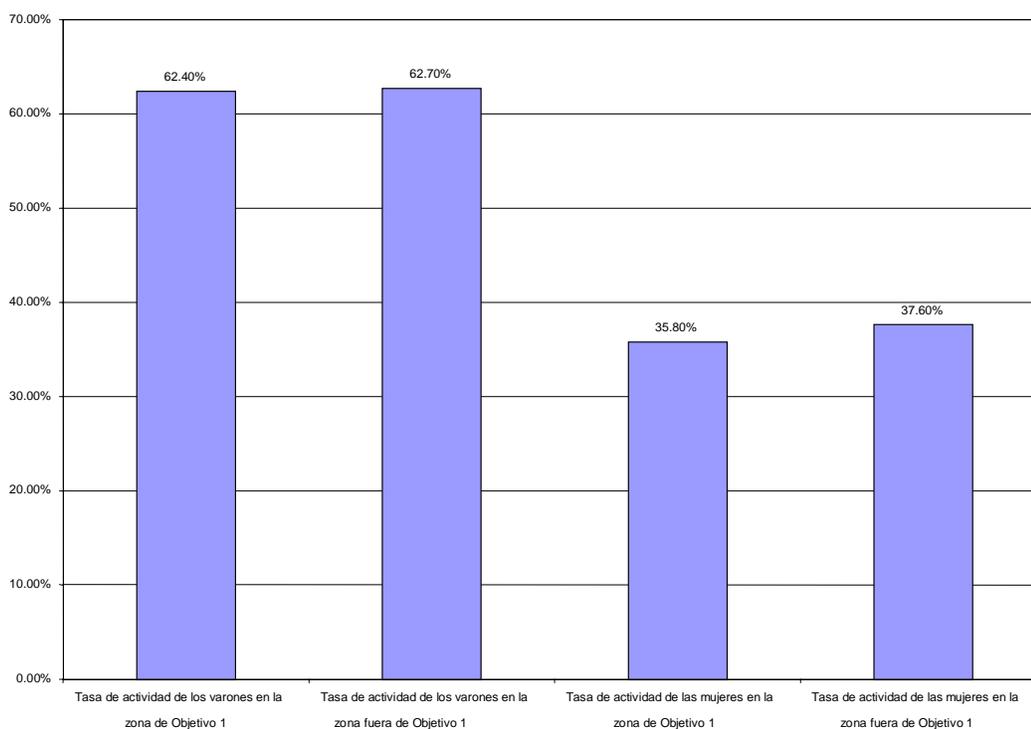
- (8) Sobre este punto, la Memoria del CES correspondiente a 1998. Cit. Pág.235-238.

disminuye el paro, se hacen mayores las diferencias entre las tasas de hombres y mujeres.

2.6. ANÁLISIS COMPARADO DEL MERCADO DE TRABAJO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DE LAS REGIONES INCLUIDAS Y LAS EXCLUIDAS DEL OBJETIVO 1 DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.

En los Anexos nº 1, 2 y 3 se han resumido los datos de todas la Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla en relación con la actividad, ocupación y paro desagregados por sexo. La elaboración de las tablas ha tomado como referencia los datos de la EPA para cada Comunidad Autónoma, lo que ha permitido con posterioridad calcular los promedios de las tasas más relevantes en una y otra zona del territorio español.

En cuanto a **la actividad**, en la zona dentro del **Objetivo 1** se registra una tasa global del 48,6%, y en la zona **fuera de Objetivo 1** del 49,6%. Esta diferencia viene fundamentalmente de la diferente tasa de actividad de las mujeres de una y otra zona, ya que las tasas correspondientes a los varones resultan similares, como puede verse en el siguiente gráfico:



Uno de los datos de mayor interés para evaluar la efectividad de las medidas dirigidas a favorecer la igualdad de oportunidades en la zona de Objetivo 1 es la evolución que ha experimentado la tasa de actividad femenina en relación con la masculina en esta zona y su contraste con la experimentada en la zona fuera del Objetivo 1.

Si en 1994 **la tasa de actividad femenina** en la zona **fuera de Objetivo 1** era 26,6% inferior a la de los varones de la misma zona, en la actualidad esa diferencia se ha reducido hasta un 25,1%. En la zona de **Objetivo 1** la tasa de actividad femenina era en 1994 un 28,3% inferior a la masculina, en el primer trimestre de 1999 la diferencia era del 26,6% (la misma diferencia que se registraba en la zona fuera de Objetivo 1 en 1994).

A la vista de lo expuesto podemos concluir que en la zona de Objetivo 1 la diferencia entre las tasas de actividad femenina y masculina es mayor que en la zona fuera de Objetivo 1, pero dicha diferencia está disminuyendo de forma más rápida en las regiones Objetivo 1 que en las de fuera.

En cuanto a la tasa de empleo femenina, como pone de relieve la tabla del Anexo 2, se ha venido incrementando progresivamente tanto en una como en otra zona, si bien ha experimentado un crecimiento mayor en la zona fuera de Objetivo 1.

Si en 1994 la tasa de empleo femenina en esta zona era de un 26,1%, en la actualidad es de un 30,3%. En la zona de Objetivo 1 la tasa ha pasado de un 22,5% en 1994 a un 25,7% en el mismo periodo y sigue siendo inferior a la que se registraba en la zona fuera de Objetivo 1 en 1994.

La diferencia entre la **tasa de empleo femenina y masculina** ha venido fluctuando ligeramente y de manera diferente en una y otra zona, pero ello se ha debido no a cambios en la tendencia al crecimiento de la tasa femenina que ha sido lineal, sino a las fluctuaciones en la tasa de empleo de los varones.

La diferencia actual entre la tasa de empleo femenina y masculina es en la zona fuera del Objetivo 1 de un 27%, y en la zona dentro de Objetivo 1 de un 27,9%. Diferencias que no presentan cambios muy significativos en relación con las que se registraban en 1994: 27,9% en la zona fuera de Objetivo 1 y 27,8% en la zona dentro de Objetivo 1. Se puede concluir que las diferencias en la tasa de empleo entre hombres y mujeres se mantienen desde 1994 casi en los mismos términos.

Dentro de las ligeras variaciones producidas, se ha de apuntar que mientras en la zona fuera de Objetivo 1 la diferencia ha disminuido en 0,9 puntos, en la zona dentro del Objetivo 1 ha aumentado en un 0,1 punto, es decir se ha acrecentado la diferencia entre la tasa de empleo masculina y femenina en detrimento de ésta última.

Por otro lado la tasa de empleo masculina ha crecido en un 3,3% tanto en la zona Objetivo 1 como en la zona fuera del Objetivo 1. Es en la tasa femenina donde se registran las diferencias, resultando de interés que en la zona fuera de Objetivo 1 ha crecido más: un 4,2%, frente al 3,2% de incremento en la zona dentro del Objetivo 1.

Finalmente, la tasa de empleo femenina ha disminuido desde 1994 en tres Comunidades Autónomas: Cantabria, Asturias y Galicia

En cuanto la **evolución de la tasa de paro por sexo**, se ha registrado un mayor descenso relativo en la zona fuera del Objetivo 1, de un 19,2% en 1994 a un 12,4 en 1999, lo que supone un descenso de 6,8 puntos. Mientras que en las regiones Objetivo 1, descendió 5,1 puntos, pasando de un 24,7 a un 19,6%, en el mismo período.

La **diferencia de las tasas de paro en una y otra zona** es creciente y se hace mayor todavía si el colectivo que se contempla es el de las mujeres. En 1994 la tasa de paro de los varones de la zona dentro del Ob1 era 5,3 puntos superior a la tasa de paro de los varones de la zona fuera del Ob1. En la actualidad esa diferencia es de 5,9, ha crecido ligeramente. En 1994 la tasa de paro de las mujeres de la zona dentro del Ob1 era 6,2 puntos superior a la tasa de paro de las mujeres de la zona fuera del Ob1, diferencia que en la actualidad ha llegado a ser de 8,6 puntos.

A su vez, si se contempla la diferencia entre la tasa de paro de hombres y mujeres en una y otra zona en cada período anual, se concluye que en la zona fuera del Objetivo 1 esa diferencia ha disminuido más que en la zona dentro del Objetivo 1. Es decir, en la zona fuera del Objetivo 1 se acercan progresivamente (aunque muy despacio) las tasas de paro femenina y masculina, acercamiento que es mucho más lento en la zona dentro del Objetivo 1 donde se mantiene una tasa de paro considerablemente mayor para las mujeres.

3. ACCIONES PARA EL FOMENTO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL.

3.1. MARCO GENERAL.

Una vez apuntadas las principales tendencias que presenta el mercado de trabajo español desagregado por sexos, vamos a analizar las principales medidas adoptadas en los últimos años con el fin de hacer posible la igualdad de oportunidades y la eliminación de las discriminaciones entre hombres y mujeres.

En la actualidad la referencia más relevante con que cuenta la política de actuación española es el Plan de Acción de Empleo para el Reino de España, 1999 aprobado el 21 de mayo de 1999 por el Consejo de Ministros. Este plan se estructura en torno a las 22 directrices y los **cuatro pilares de la Estrategia Europea para el Empleo**:

- Mejorar la capacidad de inserción profesional.
- Desarrollar el espíritu de empresa.
- Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
- Reforzar la política de igualdad de oportunidades.

Es el cuarto pilar el que viene a constituir la base de las actuaciones que se desarrollen en España en materia de igualdad de oportunidades, si bien algunas de las directrices incluidas en otros pilares están llamadas a jugar un importante papel al respecto, como las contenidas en el pilar 1, dirigidas a facilitar el empleo de los jóvenes y su adaptación al trabajo. No en vano el desempleo en el grupo de edad de 16 a 19 años es especialmente fuerte para las mujeres.

El pilar 4 agrupa **cuatro directrices**:

- Integración de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas.
- Combatir la discriminación entre hombres y mujeres.
- Conciliar la vida laboral con la vida familiar.

- Facilitar la reincorporación al trabajo.

Desde estas líneas de actuación se van a evaluar las principales medidas adoptadas en España en los últimos años, con el fin de identificar los principales aciertos y los principales fracasos.

3.2. LA INFLUENCIA DE LA NORMATIVA DE LA UNION EUROPEA EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA: UNA VISIÓN GLOBAL .

3.2.1. Ideas generales.

Si se contempla la evolución de la normativa española relativa a la igualdad de trato y a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se pueden apreciar, en ocasiones claros impactos de las tendencias que en estos últimos doce años se han ido consolidando en el ámbito de lo que hoy constituye la Unión Europea sobre la abundante y cambiante regulación que sobre dicha materia se ha venido dictando en nuestro país.

Con todo, y como primera idea general, cabe destacar que la adecuación de la normativa española a los objetivos que han venido estableciendo las sucesivas Directivas europeas no siempre se ha efectuado con la misma claridad, con el mismo rigor, o con la misma rapidez. Más adelante se van a señalar los aspectos en los que este proceso de coordinación normativa ha presentado y presenta todavía hoy deficiencias significativas.

Otra idea general que conviene apuntar desde ahora es que el presente apartado se va a centrar en aquellos aspectos de las normativas europea y española sobre igualdad de trato, igualdad de oportunidades y no discriminación por razón de sexo, que atañen a las relaciones laborales.

3.2.2. Principales aspectos de la adecuación de la normativa española a las pautas marcadas en el ámbito de la Unión Europea.

- **Igualdad de retribución.**

La principal referencia sobre este aspecto es la formulación del principio de igualdad de retribución, ya que, a pesar de que es en 1986 cuando España se adhiere a las Comunidades Europeas, hasta 1994 no se ha reformado el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores a lo previsto en

la Directiva 75/117/CEE pasando a decir que "El empresario está obligado a pagar el mismo salario por un trabajo de igual valor".

Hasta 1994, este artículo sólo hacía referencia a la igualdad salarial para trabajos iguales, lo que ha venido constituyendo una de las principales causas de las reticencias de los Tribunales españoles para admitir la existencia de situaciones discriminatorias cuando los trabajos no eran exactamente iguales o no se llamaban de igual manera. Se trataba de una interpretación de la igualdad desde su concepción formal.

Es cierto que a pesar del retraso con el que el legislador español ha procedido a la reforma de este artículo, el Tribunal Constitucional ha venido señalando que el principio de igualdad de retribución no se refería sólo a los trabajos iguales, sino también a los equivalentes.

➤ **Acceso y promoción profesional.**

En este punto la normativa española que recoge lo dispuesto en la Directiva 75/117/CEE, sobre igualdad de retribución y la Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional, y a las condiciones de trabajo, se limita a indicar que las agencias de colocación deberán garantizar "el principio de igualdad en el acceso al empleo. No pudiendo establecer discriminación alguna basada en motivos de raza, sexo..." (Art. 16.2 E.T.) , que "los criterios de definición de las categorías y grupos se acomodarán a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo"(Art.22.4 E.T.), y que "los criterios de ascenso en la empresa se acomodarán a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo" (Art. 24.2 E.T.).

Como se puede comprobar fácilmente, esta redacción alude a la necesidad de que estas prácticas empresariales se realicen de acuerdo con criterios comunes para hombres y mujeres, si bien, es ya una cuestión superada en el contexto de la Unión Europea, el que para erradicar la existencia de discriminación, no es suficiente con que los criterios sean los mismos para todos, sino que es preciso que dichos criterio permitan valorar a todos. Es decir: no es suficiente con que se establezcan criterios "objetivos", sino que estos criterios han de permitir valorar las aptitudes, las cualidades, las capacidades de hombres y de mujeres, y, además no se deben aplicar de forma desproporcionada. Es abundante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre este punto.

➤ **Seguridad Social.**

En materia de Seguridad Social sería muy difícil resumir cómo ha evolucionado la normativa española en relación con el principio de no discriminación por razón de sexo y hasta qué punto las Directivas europeas han podido contribuir a dicha evolución. La vigente Ley General de Seguridad Social española es de 1994, si bien, son ya numerosas las reformas que se han sucedido en los últimos años.

Quizá, la principal cuestión a destacar sea que está pendiente de asumirse, como en el conjunto de la Unión Europea, las repercusiones de las discriminaciones retributivas en las prestaciones de la Seguridad social. Esta cuestión constituyó el núcleo de la controversia sobre la que se planteó el célebre caso "Barber", dando lugar a una de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea más significativas sobre el alcance que ha de darse al principio de igualdad de retribución.

En otro orden de cosas, y dado que la Ley General de Seguridad Social que se ha mantenido vigente hasta 1994 era de 1974, el Tribunal Constitucional ha venido pronunciándose sobre la inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos, una vez que han debido ser contemplados a la luz del principio constitucional de "no discriminación". Así se han venido eliminando las referencias a las "viudas" o a las "hijas" de los trabajadores en la regulación de las prestaciones por viudedad o a favor de familiares.

➤ **Salud de las trabajadoras y maternidad.**

El artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, es el precepto de transposición al ordenamiento español de lo previsto en la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

- **Permiso por maternidad:** la Directiva 92/85/CEE de 19 de octubre relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, establece una duración mínima de catorce semanas, mientras que en España desde hacía ya tiempo la duración mínima de este permiso es de dieciséis o de dieciocho en caso de parto múltiple. En cambio, la Directiva alude al derecho que de acuerdo con las legislaciones nacionales se ha de garantizar a las

trabajadoras para que se garantice "el mantenimiento de una remuneración y/o el beneficio de una prestación adecuada de las trabajadoras ...". En el ordenamiento español, el acceso a la prestación por maternidad está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, como haber cubierto un período de carencia previo (haber cotizado antes), sin los cuales, la trabajadora queda sin derecho a esta prestación.

- **Prestaciones por maternidad:** al hilo de lo anterior, es destacable uno de los puntos donde la influencia de la normativa europea ha resultado más evidente. Se trata de la rectificación llevada a cabo por el legislador español para proteger en caso de baja por maternidad, a aquellas trabajadoras con contratos a tiempo parcial "marginales" ⁽⁹⁾ y para la formación. Cuando se regularon por primera vez este tipo de contratos se excluyó a los trabajadores de determinadas prestaciones de Seguridad Social, entre ellas de las prestaciones por maternidad. Al margen del resultado discriminatorio de esta regulación, lo cierto es que una vez aprobada la Directiva 92/85/CEE, se reformó la regulación de estos contratos en 1992 incluyéndose la protección por maternidad.

- **Cambio de puesto de trabajo en caso de embarazo.** El artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, constituye el precepto de transposición al ordenamiento español de lo previsto en la Directiva 92/85/CEE, de 19 de octubre. La norma europea prevé que, una vez evaluados los riesgos a que está sometida la trabajadora, se han de tomar las medidas de seguridad necesarias para hacerlos desaparecer, o se debe, en última instancia garantizar el cambio de puesto de trabajo siempre que sea posible el mismo, o finalmente el derecho de la trabajadora a no prestar servicios conservando el derecho a percibir una compensación económica. Pues bien, la Ley española no ha llegado a reconocer el derecho al cese en la prestación de servicios (de no ser posible el cambio de puesto de trabajo) con su correspondiente compensación económica, ni el listado que como anexo contiene la mencionada Directiva sobre agentes, procedimientos y condiciones de trabajo nocivos para la salud de la madre o del feto.

➤ Trabajo a tiempo parcial.

- (9) Son los que no superan las 12 horas de trabajo a la semana o las 48 horas al mes.

Una enumeración mínimamente rigurosa de los aspectos en los que el derecho social de la Unión Europea y el ordenamiento español han de armonizarse con el fin de hacer posible la erradicación de las discriminaciones por razón de sexo ha de aludir a la regulación del trabajo a tiempo parcial, ya que cualquier modificación que se introduzca en la misma va a tener un impacto especialmente contundente entre las trabajadoras. Es de esperar un efecto favorable de la Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES, en la que se reitera la prohibición de discriminaciones entre los trabajadores a tiempo completo y los trabajadores a tiempo parcial.

➤ **Modificación de la carga de la prueba.**

En este punto se aprecia una clara influencia del derecho de la Unión Europea sobre el español. Afirmamos esto porque la Ley de Procedimiento Laboral de 1990 incluyó por primera vez en su artículo 96 la modificación de la carga de la prueba en aquellos procesos en los que se trate de dilucidar si existe o no discriminación por razón de sexo.

Hay que destacar que el Tribunal Constitucional español venía aplicando este mecanismo probatorio desde comienzo de los años 80 para atender los supuestos en los que se trataba de determinar si se había producido o no una discriminación por razones sindicales, pero sin que se contara con ninguna norma que apuntara esta cuestión.

Pues bien, cuando se reforma la Ley de Procedimiento Laboral española, en 1990 estaba a punto de aprobarse el proyecto de Directiva sobre la modificación de la carga de la prueba, de ahí que el legislador español optase por introducir ya un artículo sobre la materia y evitar una inmediata rectificación de la ley para adecuarla a la Directiva.

La oposición del Reino Unido impidió que finalmente dicho proyecto de Directiva llegara a buen término, mientras que en la Ley española ya se había introducido la modificación de la carga de la prueba.

➤ **Acoso sexual.**

Como es sabido no hay normas en la Unión Europea que traten directamente el tema del acoso sexual. No obstante, la Resolución del Consejo de 29 de mayo de 1990 y la Recomendación de la Comisión y el Código de buenas prácticas sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, de 27 de noviembre de 1991, están constituyendo una referencia de primer orden para orientar la regulación de esta materia por las normas estatales y por los convenios colectivos.

En la gran reforma del Estatuto de los Trabajadores que se produjo en 1994, se introdujeron diversas alusiones breves sobre esta materia:

Artículo 4.2.f): el trabajador tiene derecho "al respeto a su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual". En relación con este artículo se encuentra el 96.11, donde se tipifica como infracción muy grave del empresario aquel acto que sea contrario al respeto de la intimidad o de la consideración debida a la dignidad de los trabajadores.
(10)

3.3. LAS PRINCIPALES MEDIDAS NORMATIVAS SOBRE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZON DE SEXO EN EL MERCADO DE TRABAJO.

3.3.1. Actividad por cuenta ajena y responsabilidades familiares.

Para completar esta serie de consideraciones acerca de la presencia de mujeres en el mercado de trabajo, los tipos de contrato, de jornada y sus principales características, resulta necesario atender a ciertos aspectos en los que las responsabilidades o cargas familiares inciden en la actividad profesional o viceversa.

En la legislación española, hasta hace muy poco tiempo, todas las referencias a las situaciones y a los derechos de los trabajadores en relación con el nacimiento, adopción de hijos así como con la atención de otras responsabilidades familiares venían redactadas exclusivamente en femenino, como síntoma de la situación real consistente en que en su amplia mayoría son las mujeres quienes asumen dichas responsabilidades. Así se podía comprobar en el texto del Estatuto de los Trabajadores hasta su reforma de 1989.

- (10) En concordancia con el artículo 184 del Código Penal., aprobado por ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995.

Con carácter general, se puede decir que no es sencillo para las mujeres compatibilizar esas responsabilidades familiares con su trabajo fuera del hogar. En cualquier caso, las principales referencias sobre el tema en el Estatuto de los Trabajadores (art. 37) se refieren a la posibilidad de **reducir la jornada** diaria en dos medias horas o una hora al final de la misma para la atención de los hijos menores de nueve meses. La ley no dice si esta reducción implica una disminución en el salario y se han venido suscitando numerosos problemas al respecto. Los trabajadores que tengan a su cargo un menor de seis años o un disminuido físico o psíquico que no realice una actividad asalariada, tienen derecho a una reducción de su jornada con reducción proporcional del salario, entre un tercio y la mitad de la jornada que vinieran desempeñando.

En el mismo artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores se establece un **permiso retribuido** de dos días por nacimiento de hijo o enfermedad o fallecimiento de familiares de hasta segundo grado.

El permiso se ampliará a cuatro días si resulta necesario para los trabajadores realizar un desplazamiento. Este precepto está redactado de manera muy ambigua e insuficiente, ya que de acuerdo con las connotaciones del actual principio de no discriminación, el permiso se entiende también previsto para los casos de adopción, y no únicamente de maternidad o paternidad "biológica".

Además de estas referencias, el mismo Estatuto de los Trabajadores contempla otras dos en las que se trata de compatibilizar el trabajo por cuenta ajena con la maternidad y la paternidad. Una de ellas se encuentra en el artículo 46 y es la relativa a la posibilidad de los trabajadores varones y mujeres de acogerse a una excedencia "para el cuidado de hijos". Otra referencia está en el artículo 48 de la misma norma y se refiere al "permiso de maternidad" cuya regulación trata de conjugar la protección de la salud de la trabajadora madre en caso de parto, los derechos de los hijos durante los primeros meses de vida y los derechos los padres y las madres a hacer compatibles su trabajo y su familia.

Aunque no va a ser objeto de análisis, por no ser aún una norma de derecho positivo, hay que hacer constar que se está tramitando ante el Parlamento el **Proyecto de Ley de conciliación de la vida familiar y profesional**, que el Gobierno español ha incluido en el Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1999, dentro de las medidas de la directriz 21. Las principales novedades de la Ley son : flexibilizar el permiso de maternidad ampliando el tiempo en el que el padre puede utilizarlo, reconocer dos semanas de permiso adicional en caso de parto múltiple, extender los permisos parentales al cuidado de otras personas dependientes de la familia, declarar nulo el despido de mujeres embarazadas, etc.

3.3.2. Excedencia por cuidado de hijos.

Está prevista para trabajadores varones y mujeres indistintamente, pero si el padre y la madre trabajan, únicamente puede acogerse a la excedencia uno de ellos.

Contempla los supuestos de nacimiento y de adopción de hijos y su duración es de hasta tres años a partir de la fecha del nacimiento o de la resolución judicial que determine la adopción del hijo.

Durante la excedencia no se mantiene el derecho al salario ni existe ninguna prestación o ayuda en el Sistema de Seguridad Social.

En cambio, el período de excedencia se computa a efectos de antigüedad en la empresa y el empresario está obligado a informar al padre o a la madre en excedencia de los cursos de formación profesional que tengan lugar en la empresa y a facilitarle su realización, con el fin de evitar que al final de la excedencia el trabajador o la trabajadora estén descualificados.

Durante la excedencia el trabajador o trabajadora mantiene el derecho a la reserva de su puesto de trabajo (durante el primer año) o de un puesto de trabajo similar (si la excedencia dura más de un año).

Si durante la excedencia tiene lugar el nacimiento o la adopción de otro hijo, se vuelven a abrir todos los plazos y derechos mencionados.

Así se regula la excedencia por cuidado de hijos desde la reforma de 1995, que vino a establecer también una regulación especial de los **contratos temporales** que se pudieran concertar en las empresas **para cubrir** los puestos de trabajo de quienes están haciendo uso de **la mencionada excedencia**. Esta reforma se orientaba a fomentar la contratación de mujeres de manera temporal así como a garantizar a aquellas que se acogieran a la excedencia su vuelta al puesto de trabajo y evitar el abandono del mismo al final de la excedencia, lo que en España sucede con mucha frecuencia. Pues bien, a pesar de estas intenciones, supuso una medida con “efectos perversos” y acabó generando discriminación indirecta.

Decimos esto porque, junto con esas medidas que garantizaban la vuelta al trabajo tras la excedencia, de lo que se trataba era de una “invitación” a dejar libre temporalmente el puesto de trabajo para poder concertar contratos

temporales y paliar los altos índices de desempleo femenino; así lo decía expresamente la norma que introdujo las medidas que se acaban de describir. Para fomentar los contratos, se estableció también que si las empresas contrataban desempleados de larga duración que llevaran al menos un año cobrando la prestación por desempleo, tendrían una reducción del 90% en la cotización por estos trabajadores a la Seguridad Social. La reducción es muy fuerte y la medida, formalmente formulada de manera neutral, estaba orientada a favorecer la contratación de mujeres.

Pues bien, quienes cumplen el requisito de llevar un año cobrando la prestación por desempleo son los varones en una proporción que casi triplica a las mujeres. La medida se convierte así en un ejemplo de discriminación indirecta.

3.3.3. Permiso por maternidad.

Está previsto en caso de nacimiento y de adopción.

En caso de **nacimiento**: su duración es de 16 semanas (en la Directiva sobre el tema el permiso es de 14), o de 18 en caso de parto múltiple. Cuatro de las semanas tienen que ser la inmediatamente posteriores al parto, para proteger la salud de la madre, mientras que el resto de las semanas las distribuye la trabajadora a su voluntad, pudiendo ceder las cuatro semanas de permiso al padre, siempre que sean las últimas del permiso, no coincidan con las seis posteriores al parto y la incorporación de la madre al trabajo no encierre un riesgo para su salud.

En caso de **adopción**: la duración está en función de la edad del hijo. Así, si éste es menor de nueve meses, el permiso puede llegar a las dieciséis semanas, mientras que si es mayor de nueve meses y menor de cinco años, la duración máxima es de seis semanas.

Este permiso está previsto de manera que no lo pueden utilizar de forma simultánea el padre y la madre, aunque no trabajen en la misma empresa.

Durante el permiso no se mantiene el derecho al salario, y para poder percibir la prestación de la Seguridad Social es necesario haber cotizado 180 días en los cinco años inmediatamente anteriores al parto o a la resolución que decide la adopción o el acogimiento de los hijos. Para calcular la prestación se toma como referencia la cotización por riesgos comunes, que es menor que la de riesgos profesionales (por ejemplo, no entran las retribuciones por horas extraordinarias).

Con esta regulación, la normativa española no se ajusta del todo a la Directiva sobre la protección de las trabajadoras en caso de maternidad, ya que no todas pueden cobrar la prestación, y en caso de cobrarla, no se garantiza que su cuantía sea igual a la del salario. Además, es especialmente difícil acceder a la prestación para los trabajadores a tiempo parcial, cuyos períodos de cotización, en tiempo real, resultan más amplios. Además, hasta 1997, no podían cobrar esta prestación, aunque hubieran cotizado lo suficiente, los trabajadores a tiempo parcial con “contratos marginales” que son los que tienen una jornada muy pequeña, no superior a las 12 horas de trabajo a la semana o las 48 horas al mes, este tipo de contratos está afectando de especial manera a las mujeres que, en consecuencia, se veían excluidas de la posibilidad de cobrar la prestación por maternidad. Esto se corrigió en España debido en buena medida a la aprobación de la Directiva sobre el tema.

Del mismo modo que respecto de la excedencia por cuidado de hijos, debemos detenernos ahora en la valoración de las últimas reformas que se han producido sobre este tipo de permiso para **fomentar la contratación temporal y sustituir a las trabajadoras** y, en menor medida, trabajadores que se encuentran disfrutando este permiso.

El Real Decreto-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, estableció el “**Coste Cero**”, para los contratos celebrados para sustituir a quienes están utilizando los permisos de maternidad paternidad. El Coste cero consiste en que las empresas tienen una reducción del 100% en la cotización de los trabajadores que contraten como sustitutos. Ahora bien, esta reducción está prevista para los casos en que las empresas contraten “personas desempleadas”, sin exigir que cobren la prestación antes, lo que corrige para estos casos los efectos perversos de la regulación de los contratos comentados con anterioridad en relación con la excedencia para cuidado de hijos. Con ello, los posibles contratados serán hombres y mujeres.

Debe recordarse que las empresas españolas, en más del 90% de los casos no contratan a nadie para sustituir a las trabajadoras que se encuentran en permiso por maternidad y además contemplan estas situaciones como un perjuicio para su organización productiva. El coste cero viene a invitar los empresarios a “llenar los huecos” que dejan libres las trabajadoras (y en algunos casos los trabajadores).

Como reflexiones finales, hay que destacar que, a pesar de que quienes asumen en mayor medida las responsabilidades familiares son las mujeres y esto repercute en su trabajo, el **absentismo laboral** es mayor entre los trabajadores varones que entre las trabajadoras, tanto en España como en el conjunto de Estados de la Unión Europea.

En los **Convenios Colectivos** españoles, se mantienen numerosos indicios de discriminación hacia las mujeres y buena parte de ellos tienen que ver con las situaciones de maternidad y responsabilidades familiares. Así, es frecuente que compute como falta al trabajo las relacionadas con el nacimiento y atención a los hijos, o los exámenes médicos o las sesiones de preparación al parto, y todo ello hace que sea más difícil para las mujeres cobrar algunos complementos salariales de asistencia al trabajo. Todavía hay Convenios Colectivos que contienen los trabajos masculinos y femeninos, o que mantienen la "dote por matrimonio" para las trabajadoras que, al contraer matrimonio abandonan su puesto de trabajo, o que mantienen complementos salariales "por esposa". Es cierto que estas cláusulas vienen manteniéndose desde hace tiempo, pero la falta de preocupación y sensibilidad a la hora de garantizar unos Convenios Colectivos actualizados y acordes con el principio de no discriminación es patente en buena parte de ellos⁽¹¹⁾.

3.3.4. Contratación de mujeres en profesiones u oficios en que se encuentran subrepresentadas.

En los Planes para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres que se han venido elaborando en España se percibe una clara convergencia con las líneas de actuación marcadas por los Planes de la Unión Europea.

Resulta de interés señalar algunas de las medidas que constituyen "acciones positivas" para el colectivo de mujeres y que en su mayoría se dirigen al ámbito laboral.

Una de las medidas de acción positiva más significativa es el fomento de la contratación laboral indefinida de mujeres en aquellas profesiones u oficios en los que se encuentran subrepresentadas. El criterio para identificar cuáles son estas profesiones u oficios es el que vienen utilizando desde hace años en Fondo Social Europeo, es decir: son aquellas en las que las mujeres no alcanzan el 50% de presencia.

Pues bien, para compensar y corregir esa tendencia histórica de exclusión de la mano de obra femenina de buena parte de las ocupaciones, se establecen una serie de incentivos para las empresas. Estos incentivos son, por un lado, de carácter fiscal, ya que las trabajadoras contratadas no computarán a efectos de determinar el rendimiento neto de las actividades de la empresa, con lo que se reduce el Impuesto Sobre Sociedades. Por otro lado, la cotización de la

-
- (11) Sobre todo esto, AA.VV. Igualdad u discriminación en la negociación colectiva". Madrid, Instituto de la Mujer. 1997.
 - AA.VV.: "Análisis de la negociación colectiva en la Comunidad Foral de Navarra desde la perspectiva de género". Pamplona, 1998. QUINTANILLA NAVARRO, B.: "Discriminación retributiva. Diferencias salariales por razón de sexo". Madrid, 1996.

empresa por esas trabajadoras al Sistema público de Seguridad Social, se reduce en un 60%. Ambas medidas tienen una duración de dos años.

La Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de septiembre de 1998. especifica que las mujeres están subrepresentadas en todas las actividades menos en las que en ella se enumeran, hasta entonces la norma reguladora contenía un listado que siempre resultaba incompleto.

En cualquier caso, hay que destacar que en España, a pesar de las medidas que es están adoptando desde el verano de 1997 y a iniciativa de los Sindicatos y Asociaciones Empresariales más representativas en el ámbito nacional, la contratación indefinida de trabajadores varones está creciendo en mayor proporción que la de mujeres y, concretamente, el número de contrataciones indefinidas de mujeres en profesiones u oficios en los que se encuentran subrepresentadas constituye un verdadero fracaso: 53 contratos en 1997 y 11 en el 98.

4. CONCLUSIONES.

De todo lo apuntado hasta ahora cabe concluir como principales tendencias perfiladas en el mercado de trabajo español:

- La evolución demográfica obliga a relativizar los datos de crecimiento de la actividad y de la ocupación en las mujeres, ya que el número de éstas en edad laboral es muy superior al de los varones.
- Con todo, la tasa de actividad de los varones prácticamente duplica a la de las mujeres.
- Se está registrando una fuerte disminución en la tasa de actividad entre las mujeres más jóvenes, especialmente entre 16 y 19 años.
- El incremento que se aprecia en la tasa de actividad general se debe al registrado en la actividad de las mujeres del grupo de edad de 25 a 54 años.
- La evolución de las tasas de actividad de hombres y mujeres por grupos de edad permite adivinar una tendencia de acercamiento, al desplazarse el grupo con mayor tasa de actividad a las mujeres de 25 a 54 años.

- Semejante tendencia cabe apreciar en relación con la evolución de las tasas de ocupación.
- La tasa de ocupación ha mejorado entre las mujeres, pero en menor proporción que entre los hombres. La tasa de ocupación de las mujeres continua siendo la mitad que la de los varones.
- En el grupo de edad de 20 a 24 años, el incremento en la tasa de ocupación de los varones desde 1993 es más del doble del registrado en las mujeres.
- Las tasas de actividad y de ocupación de las mujeres aumentan y se acercan a las de los hombres a medida que aumenta el nivel de estudios.
- La mayor parte de las mujeres que tratan de reincorporarse al trabajo después de largos períodos de inactividad se encuentra entre los 30 y los 44 años.
- Tres cuartas partes de las mujeres de entre 30 y 44 años compatibilizan el trabajo fuera y dentro del hogar.
- En cuanto a la evolución del paro, se consolida una tendencia a la dualidad en el mercado de trabajo, y muy especialmente entre las mujeres, ya que quienes no han trabajado antes cada vez lo tienen más difícil para encontrar empleo.
- Así se desprende de la tendencia a la consolidación del paro de larga duración entre las mujeres y del aumento de paradas de larga duración que no han trabajado con anterioridad.
- El número de contratos de duración indefinida y de conversiones de contratos temporales en indefinidos es más del doble para los varones a pesar de que las mujeres suelen componer en mayor proporción los colectivos de potenciales beneficiarios de estas medidas.
- Las medidas específicas para fomentar la contratación de mujeres en las profesiones en las que se encuentran subrepresentadas muestra un sorprendente fracaso.
- El trabajo a tiempo parcial continúa siendo predominantemente femenino, ya que más del 75% de los contratos a tiempo parcial se celebran con mujeres.

- Se mantiene la diferencia salarial entre hombres y mujeres en términos muy similares a los registrados al iniciarse la actual etapa constitucional.
- Parece necesario intensificar las actuaciones para incentivar la actividad y la ocupación de las mujeres especialmente en la zona dentro del Objetivo1, a la vista de que se están acentuando las diferencias entre las tasas de actividad y de paro de esta zona respecto de las de la zona fuera del Objetivo 1.
- En las Comunidades Autónomas fuera del Objetivo1 la evolución de la actividad, de la ocupación y del desempleo resultan más favorables para las mujeres, produciéndose además con mayor rapidez un acercamiento entre las tasas de hombres y de mujeres.
- Podrían corregirse algunas de las medidas que se han venido llevando a cabo en los últimos años para favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, pero cuyos efectos están resultando "perversos", al favorecer, a los varones o resultar insignificantes para las mujeres Especialmente claro es el caso de los incentivos a la contratación de interinidad para sustituir a quienes hacen uso de la excedencia para el cuidado de hijos.
- Resulta imprescindible dirigir medidas incentivadoras de la ocupación de las mujeres más jóvenes y de las que se encuentran en el grupo de edad de entre 25 y 54 años, así como la contratación paradas de larga duración y de paradas que no han trabajado con anterioridad.
- Deberían estudiarse los efectos de la concentración de mujeres entre quienes no han trabajado nunca o cuentan con amplios períodos de inactividad, sobre el Sistema español de Seguridad Social ya que, de mantenerse la actual regulación de las prestaciones por desempleo y por jubilación estaría creciendo de forma alarmante el colectivo de mujeres que van a quedar fuera del ámbito de cobertura de dichas prestaciones y que, además cada vez lo tendrán más difícil para generar derecho a futuras prestaciones.
- Sería necesario revisar el actual Sistema de Seguridad Social en relación con la protección de los trabajadores temporales y a tiempo parcial. Ello conllevaría un efecto especialmente beneficioso para las mujeres que registran tasas más altas de temporalidad y trabajo a tiempo parcial.
- Como consideraciones generales, es deseable que la legislación española incluya una definición de la discriminación indirecta, tal y como se está

recomendando desde las distintas instituciones de la Unión Europea desde hace tiempo.

- Deberían perfeccionarse los datos disponibles en las fuentes oficiales sobre el mercado de trabajo español desagregado por sexos, especialmente en cuanto a la información por Comunidades Autónomas se refiere, y en cuanto a las contrataciones a través de Empresas de Trabajo Temporal.
- La diversidad de factores y de matices que confluyen en la identificación y en la consecución de la igualdad de oportunidades y de la eliminación de las discriminaciones exige un estudio en profundidad no ya de las medidas llevadas a cabo para el fomento de la igualdad de oportunidades, sino del ordenamiento laboral en su conjunto desde la perspectiva de género.
- Sólo así se podrán identificar las situaciones de discriminación indirecta que, como ya apuntó hace tiempo la Comisión de la UE son las más frecuentes, las más perversas y las más difíciles de detectar.



Evaluación sobre el medio ambiente y el desarrollo de los recursos humanos Octubre 1.999

Representante de la UAFSE - RED DE AUTORIDADES MEDIOAMBIENTALES

DIRECCION Y COORDINACION: UNIDAD DE EVALUACION DE LA UAFSE.

EVALUACIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

1.- ANTECEDENTES

La **Comunicación de la Comisión al Consejo de Europa de mayo de 1998** insta al cumplimiento urgente de la Agenda 2000 y de los compromisos contradictorios en la Cumbre de Kioto y recuerda que la integración del medio ambiente en las demás políticas ha dejado de ser una opción para convertirse en una obligación, además de enumerar los sectores prioritarios. Los ya definidos en el V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (industria, energía, transporte, turismo y agricultura) se han visto reforzados por la integración de las consideraciones medioambientales en el Mercado Único y la industria, la política comercial, la pesca, la política de desarrollo y la fiscalidad

El hecho de que no se mencionen expresamente la formación o el empleo entre estos sectores prioritarios no debe hacer olvidar que el **Tratado de Amsterdam** en su **artículo 6**, establece la obligación de integrar las consideraciones medioambientales "en el conjunto de las políticas sectoriales" al objeto de promover un desarrollo sostenible.

Recordemos que el Informe de la Comisión Europea del año 1996 sobre la aplicación del V Programa de Acción en materia de medio ambiente destacaba que una de las medidas prioritarias para alcanzar los objetivos marcados era la integración de las consideraciones medioambientales en los programas de formación actuales y futuros.

También el documento de trabajo de la Comisión de febrero de 1999, "Los Fondos Estructurales y su Coordinación con el Fondo de Cohesión", recoge como prioridad conseguir empleo de larga duración estableciendo, entre otras medidas, la adaptación y modernización de los sistemas de formación, educación, y el desarrollo de los recursos humanos.

Las exigencias de protección y mejora del medio ambiente en el territorio de la Unión Europea serán más perentorias y decisivas en los próximos años. La política comunitaria es clara al respecto: los intereses medioambientales

crecen y están forzando la aparición de nuevos sistemas de producción de bienes y servicios, con la previsión de modificaciones sensibles en las relaciones entre inversión y precios. Este cambio va a modificar las formas de vida y de trabajo de los ciudadanos de la Unión Europea a medio y largo plazo.

La legislación comunitaria en materia de medio ambiente, traspuesta a la legislación de los Estados miembros, no obedece a una imposición de la Comisión Europea, antes bien, es una política sustentada en el Consejo y, en definitiva, en las decisiones de los gobiernos Estados miembros que lo forman. Es la traducción del mandato de una sociedad europea preocupada por el deterioro de su entorno y por la conservación de la naturaleza.

También existen **razones económicas en la política medioambiental**. La cohesión social y económica entre las diferentes regiones europeas como política básica e idea fundamental que busca la armonía europea y el equilibrio necesario en un mercado único, tiene un fuerte componente medioambiental. Una región con severos déficits en este campo, sin las adecuadas infraestructuras correctoras de nuestro tipo de desarrollo y sin la precisa formación ambiental de sus trabajadores, corre el riesgo de quedar marginada por las inversiones económicas generadoras de empleo, perdiendo capacidad y niveles de calidad de vida.

Una región en estas condiciones de inferioridad no es deseable en el contexto de un mercado interior que se desea próspero y potente en todas y cada una de sus regiones. Estas ideas no son nuevas, ya que estaban recogidas en el Libro Blanco "Crecimiento, competitividad y empleo", de Jacques Delors. En él, se anunciaban ya con mayores perspectivas de futuro aquellos sectores que hubieran integrado las experiencias derivadas de la protección del medio ambiente.

Pocas industrias decidirán asentarse sobre suelos contaminados, sin garantías de abastecimiento de agua de calidad, sin infraestructuras capaces de gestionar sus residuos y ofreciendo a sus trabajadores un entorno degradado en donde construir un proyecto vital. Para España, con un sector turístico prioritario y generador de numerosos empleos, la protección y mejora del medio ambiente pasa a ser un objetivo fundamental del propio sector.

El medio ambiente y los servicios de proximidad, siguen siendo los nuevos yacimientos de empleo preconizados por la Unión Europea. Por otro lado, la Comunicación de la Comisión de 1997 "Medio Ambiente y Empleo", afirma que la política ambiental debería considerarse como una gran fuerza impulsora de la inversión y de la construcción de una Europa sostenible, generando tanto crecimiento como empleo, no solamente por lo que

representa de inversión en nuevas tecnologías limpias en las empresas, sino por las inversiones que se necesitan en el sector del medio ambiente.

2.- SITUACIÓN ACTUAL.

España es todavía deficitaria en infraestructuras medioambientales. Por este motivo, el **sector del medio ambiente**, con su complejidad, es hoy día **uno de los de mayor crecimiento** y ha irrumpido en el mercado de trabajo con notable ímpetu. Instalaciones de abastecimiento de agua, infraestructuras de saneamiento y depuración infraestructuras de gestión y tratamiento de todo tipo de residuos, desarrollo de una industria de reciclaje, nuevos productos y servicios encaminados a la proyección del medio ambiente, reconversiones industriales, turismo rural, proyectos de investigación y desarrollo en materia medioambiental, formación y sensibilización de la sociedad, etc... son **fuentes de nuevos empleos** en España.

En la actualidad y debido a los muchos sectores vinculados al medio ambiente, resulta **difícil comprobar con exactitud el número de trabajadores** empleados en este campo.

La situación en España no es distinta al del resto de los países de Europa, ya que como se recoge en el informe "El empleo de Europa 1995" se admite la dificultad que entraña la tarea de computar las personas ocupadas en el sector medioambiental. No obstante, se adjunta a continuación un **desglose del sector que puede servir de referencia**.

- **Control de la contaminación e industria de residuos**, que se ocupa de las aguas residuales, de eliminación de residuos y reciclado.
- **Industria del suministro de agua**, que incluye la recogida, purificación y distribución de agua.
- **Gestión medioambiental en la industria y en el sector público**.
- **Suministro de equipos** para gestión medioambiental, como filtros e instrumentos de seguimiento de vertidos.
- **Servicios de consultoría** sobre cuestiones medioambientales y actividades de investigación y seguimiento.
- **Conservación de la naturaleza**, parques y otros servicios medioambientales.

De acuerdo con las cifras manejadas por el Ministerio de Medio Ambiente, en 1998 la **actividad ambiental** en España era de aproximadamente **1,35 billones de pesetas** (1,6% del PIB) y proporcionará **empleo directo a 150.000 personas** a finales de 1999, duplicando la cifra de 1993. No obstante las posibilidades de crecimiento de este sector son importantes, al igual que en otros países del entorno, ya que España cuenta con uno de los territorios más ricos y variados en habitats, biodiversidad y paisaje, por lo que su protección y mejora en los años próximos afectará muy positivamente al empleo del sector.

La **distribución del empleo medioambiental** por grandes áreas es como sigue; agua 30%, residuos 29% y otras 41% según datos del Ministerio de Medio Ambiente.

Los pilares en los que se sustentará el **futuro empleo en actividades medioambientales** serán: el impulso a la innovación tecnología ambiental, el desarrollo del espíritu medioambiental de las empresas, las inversiones en infraestructura pública ambiental, la mejora de la capacidad de inserción profesional, y el refuerzo de la política de igualdad de oportunidades, ya que este nuevo empleo generado puede ser un cúmulo de oportunidades para las mujeres de un sector, que aún no está viciado por prácticas que las discriminen.

Hay que señalar que, según la opinión de la OCDE, los puestos de trabajo generados por el sector ambiental (empleos ecológicos) solamente serán sostenibles si el gasto en medio ambiente continúa en el tiempo y si los recursos humanos están adecuadamente preparados y cualificados a todos los niveles (gestión, funcionamiento, etc.); no obstante se puede afirmar que se ha entrado en una vía de difícil marcha atrás, aunque fuera tan solo por las repercusiones sociales de un desistimiento de la política ambiental.

Se puede concluir por tanto que, el medio ambiente, como elemento de carácter horizontal que alcanza a todos y cada uno de los sectores económicos, puede ofrecer oportunidades de empleos de nuevo cuño y difíciles de cuantificar: desde el fomento de la reforestación o conservación de tierras agrícolas improductivas hasta el diseño urbano de ciudades más respetuosas con el entorno; desde el desarrollo de nuevas artes de pesca más selectivas hasta la fabricación de motores térmicos menos contaminantes; desde el desarrollo e implantación de nuevas energías renovables hasta la formación de técnicos en evaluaciones de impacto ambiental.

3.- MEDIO AMBIENTE, FORMACIÓN Y EMPLEO.

Los problemas del empleo en España se abordan mediante políticas activas, recogidas en el Plan Nacional para el Empleo. La base fundamental de estas políticas es la cualificación de los trabajadores para su incorporación al mundo laboral mediante la formación y la orientación profesional.

Para promover una política de formación y de empleo que integre el medioambiente, se abren varios campos de actuación:

- La **formación específica** de los trabajadores para potenciar el sector ambiental, mejorando y adaptando los niveles de conocimiento de los profesionales que van a entrar en este nuevo mercado de trabajo. Se precisarán entre otros técnicos expertos en transporte alternativo, en la puesta en marcha de nuevas energías renovables y en sistemas de ahorro energético.
- La **Formación** de trabajadores en técnicas ambientales en **todos los sectores económicos**. Las prioridades se extienden a la industria manufacturera, con el desarrollo del sector servicios y la potenciación e las PYMES y las tecnologías de la información.
- La **agricultura** necesita de personas formadas en la protección del paisaje, de la biodiversidad y de los espacios naturales, silvicultura sostenible, cultivos de biomasa y agricultura biológica.
- La lista de necesidades para una sociedad en transformación se amplía con la formación de trabajadores y técnicos que resuelvan la situación insostenible de algunos de nuestros **entornos urbanos**.
- La **formación básica de todos los ciudadanos**, en todos los sectores económicos, para hacer más efectiva la integración de las consideraciones medioambientales y dar una respuesta social a la necesidad de una mayor sensibilización y responsabilidad ambiental de la sociedad en su conjunto.

Estos campos de actuación, definidos genéricamente, deben concretarse en una serie de actuaciones en el futuro ejercicio de programación de los fondos estructurales. En lo que respecta al Fondos Social Europeo son, a juicio de este evaluador, los siguientes:

3.1. FORMACIÓN OCUPACIONAL.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en colaboración con la Red de autoridades medioambientales, ha promovido que en todos los cursos de formación profesional ocupacional, se incluya un **módulo de sensibilización** y formación medioambiental. El contenido del módulo es básico y muy concreto, sus contenidos son distintos en función de la localidad en que se imparta el curso (zona rural, urbana, litoral, etc.) y su duración oscila entre 4 y 14 horas.

Se pretende con esta iniciativa que todos los alumnos puedan entender los conceptos básicos de medioambiente, desarrollo sostenible, conocer su entorno y sus características y los problemas básicos relacionados con el agua, la atmósfera, los residuos, el transporte, el turismo y la energía.

El **siguiente paso** debe ser la elaboración de **módulos de formación ambiental** que sustituyan al citado de sensibilización, y que estén relacionados con las distintas áreas formativas. Estos medios didácticos deben estar ligados a cada sector de actividad: agricultura, energía, transporte, industria, turismo, pesca, etc. y incorporarse a los cursos correspondientes a cada familia profesional.

Es particularmente importante resaltar la necesidad de incorporar estos módulos en aquellas especialidades formativas no ligadas directamente al medioambiente.

3.2 FORMACIÓN CONTINUA.

La formación continua de los trabajadores busca adaptarse a formas más eficientes de organización del trabajo. Se pretende que las acciones se anticipen a las necesidades de adaptación de las actividades productivas y, a la vez, sirvan para sensibilizar sobre los temas medioambientales. Las empresas que cuenten con trabajadores más informados y concienciados en esta materia estarán en mejores condiciones para modificar los sistemas de producción para proteger y mejorar el entorno y fomentar un desarrollo sostenible.

A esto se une el hecho de que las empresas se ven confrontadas cada vez a mayores exigencias legales ligadas al medioambiente y van a precisar de personal nuevo o recualificado. Los sectores más punteros están ya realizando inversiones en tecnologías más limpias que, según demuestran distintas investigaciones, aumentan la productividad y mejoran la competitividad.

3.3. RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES.

La capacitación obtenida en los distintos sistemas formativos debe poder acreditarse, para ello hay que integrar las correspondientes titulaciones en el Sistema Nacional de Cualificaciones. Esta será una de las tareas del recientemente creado Instituto Nacional de las Cualificaciones, así como del INEM y el Ministerio de Educación. A nuestro juicio las actuaciones principales serían las siguientes:

- Revisión del catálogo de títulos profesionales de formación reglada y de certificados de profesionalidad para incluir en el

sistema los distintos subsectores medioambientales como por ejemplo:

- Captación, calidad y abastecimiento de aguas
 - Saneamientos y depuración de aguas residuales.
 - Gestión de residuos y suelos contaminados.
 - Medio forestal y medidas agroambientales
 - Medio ambiente urbano y atmósfera
 - Medio ambiente marino y litoral
 - Espacios naturales y biodiversidad
-
- Introducción de módulos sobre cuestiones medioambientales al revisar el contenido de las titulaciones y certificados existentes.
 - Regulación del reconocimiento de las habilidades adquiridas en los procesos de formación continua.

3.4. ACTUACIONES DE I+D.

La actuación más eficaz es a nuestro juicio primar los proyectos ligados al medio ambiente, particularmente aquellos que de manera mas inmediata sean transferibles a las empresas.

3.5. PROGRAMAS EMPLEO FORMACIÓN.

Se trataría de potenciar las experiencias llevadas a cabo en el ámbito de las escuelas taller y las casas de oficios y extenderlas a los talleres de empleo, dado que estos tres programas se diseñan a nivel local y su incidencia, por tanto puede ser inmediata.

3.6. NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO.

La preocupación para el medio ambiente está propiciando la generación de nuevas empresas con mecanismos de producción y distribución igualmente numerosos, diseñados para reducir progresivamente los impactos medioambientales o cuyos productos se basan en el uso de distintos recursos durante todo su ciclo de vida. Este aspecto de la creación de autoempleo colectivo debe quedar ligada tanto a la

promoción del empleo autónomo y del empleo en la economía social, como a las iniciativas locales de empleo dado que estos niveles de actuación son sin duda los más permeables y adecuados para financiar este tipo de proyectos.

4.- INDICADORES.

Para garantizar la integración de los temas medioambientales en las futuras actuaciones cofinanciadas por el FSE, es imprescindible que en la fase de programación se asocien a las medidas que se pongan en marcha indicadores pertinentes y que esta reflexión se integre en los procesos de evaluación. Sin pretender ser exhaustivos pueden sugerirse los siguientes análisis:

- Número de personas participantes en cursos que tiene incluidos módulos de sensibilización en Medio Ambiente.
- Número de personas participantes en cursos sobre el Medio Ambiente.
- Número de empleos directos relacionados con el Medio Ambiente.
- Número de empleos inducidos relacionados con el Medio Ambiente.
- Número de empresas creadas relacionadas con actividades medioambientales.
- Autoempleo individual y colectivo (Economía Social) generado en actividades relacionadas con el Medio Ambiente.