



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques DELORS

**LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
EN FAVOR DE LOS EMPLEOS DE INICIATIVA
LOCAL**

Marjorie JOUEN

*Problemáticas europeas n °6
Febrero 2000*

44, Rue Notre-Dame des Victoires
F-75002 Paris
Tel : 01 53 00 94 40
e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr
<http://www.notre-europe.asso.fr/>

Estudio disponible en francés, inglés y español

© Notre Europe, Mars 2000

Marjorie Jouen

Marjorie Jouen, de nacionalidad francesa, es responsable de estudios en *Notre Europe* desde noviembre de 1999. Diplomada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence y antigua alumna de la Escuela Nacional de Administración, se ocupó de coordinar desde 1994 a 1998 el grupo interservicios sobre iniciativas locales de desarrollo y de empleo en su calidad de miembro de la Célula de prospectiva de la Comisión europea. A continuación desempeñó el cargo de responsable del departamento de asuntos europeos en la Delegación de ordenación del territorio y de la acción regional de París. Colabora ocasionalmente como experta en política de cohesión económica y social de la Unión Europea en los trabajos de la OCDE y del Commissariat général au Plan francés.

Notre Europe

Notre Europe es un grupo de estudios e investigación sobre Europa de carácter independiente: su pasado, sus civilizaciones, su camino hacia la unidad y sus perspectivas de futuro. Esta asociación fue creada por Jacques Delors en otoño de 1996. Se compone de un pequeño equipo de seis investigadores originarios de diversos países.

Notre Europe participa en los debates públicos de dos maneras: por una parte, publica estudios bajo su responsabilidad y además solicita aportaciones a investigadores e intelectuales ajenos a la asociación para contribuir con ello a la reflexión sobre temas europeos. Esos documentos están destinados a un número limitado de dirigentes, políticos, socio-profesionales, académicos y diplomáticos de los diferentes países de la Unión Europea.

La asociación organiza igualmente encuentros y seminarios en colaboración con otras instituciones u órganos de prensa. De acuerdo con los estatutos de la asociación, existe un "Comité Europeo de Orientación" que se reúne al menos tres veces al año, y que se compone de personalidades procedentes de diferentes países europeos y de diversos orígenes políticos y profesionales.

Notre Europe acaba de inaugurar un sitio Internet (<http://www.notre-europe.asso.fr>), en el que sus trabajos y reflexiones son directamente accesibles y están abiertos al debate.

PREFACIO

Durante los últimos años y gracias a las iniciativas locales, en Europa se han creado varias decenas de miles de empleos en los sectores de servicios, ocio y medio ambiente. Jóvenes y parados de muy diferentes niveles de formación han podido así acceder al mercado laboral, adquiriendo nuevas competencias profesionales y participando en el desarrollo económico y social de sus regiones, sus ciudades o sus pueblos.

Los empleos de iniciativa local, reflejo de una sociedad creativa, preocupada por mantener la solidaridad entre sus miembros y deseosa de mejorar su calidad de vida y de preservar su diversidad, ocupan actualmente un lugar esencial en nuestras economías y sistemas de empleo. Los expertos y los gobiernos se muestran de acuerdo en considerar que su potencial de crecimiento sigue siendo importante.

Sin embargo, no siempre ha sido así. Cuando en 1993, en el Libro blanco "Crecimiento, competitividad y empleo", así como en el Consejo de Essen de 1994, la Comisión Europea consideraba que los servicios que respondían a las nuevas necesidades de la población y al desarrollo local podían constituir pistas para la lucha contra el paro, la apuesta podía parecer arriesgada. Los resultados obtenidos han acabado por darle la razón; tanto los gobiernos nacionales como las autoridades locales secundaron ese movimiento ascendente lanzando programas destinados a explotar los nuevos yacimientos de empleo y adaptando en ocasiones los sistemas de financiación y las estructuras políticas.

Pese a la distancia teórica que las separa de las modestas iniciativas locales, la Comisión Europea y el resto de las instituciones tienen un papel que desempeñar en el desarrollo de éstas. Al difundir las buenas prácticas y fomentar las redes de cooperación transnacionales e interregionales, la Unión Europea puede romper con el aislamiento de las experiencias locales y darles una mayor notoriedad. Al estimular las innovaciones, la UE puede provocar un efecto de masa lo bastante importante como para dar cuenta de la variedad de nuevas perspectivas que se abren para Europa. Esta función de exploración merece reconocimiento de pleno derecho mediante la dotación a la Comisión Europea de estructuras y medios adecuados.

El presente documento, redactado por Marjorie Jouen, responsable de estudios en Notre Europe, narra la experiencia llevada a cabo desde 1994, al tiempo que intenta extraer conclusiones de cara al futuro.

Jacques DELORS

ÍNDICE DE MATERIAS

Introducción	1
1 – Un componente esencial del nuevo sistema de empleo europeo	1
1.1 – Abarcar la diversidad europea	1
La identificación de ámbitos prometedores.	2
Fuerzas motrices y resistencias	2
1.2 – Crear nuevos empleos	2
La supresión de obstáculos estructurales	3
Miles de empleos a un coste razonable	5
1.3 – Familiarizarse con el territorio	7
La importancia del nivel local	7
El dinamismo de ciudades y regiones	8
1.4 – Renovar los servicios de bienestar	10
La transformación de la oferta de servicios a la población	10
Una frontera menos definida entre los sectores público y privado	10
2 – El papel clave de la Unión Europea	12
2.1 – El impulso determinante de la Comisión relevada por el compromiso continuo del Consejo	12
2.2 – El éxito de los pactos territoriales para el empleo	12
2.3 – Un gigantesco vivero de experiencias	13
2.4 – Un laboratorio europeo	13
3 – Perspectivas inciertas	14
3.1 – La persistencia de frenos nacionales	14
El inmovilismo administrativo	15
La rigidez del marco jurídico y de los sistemas de ayuda actuales	16
3.2 – Las nuevas amenazas	18
El riesgo de aislacionismo	19
La recuperación por grandes estructuras	19
3.3 – La necesidad de una función europea de vigilancia respecto a la innovación	25
El nuevo marco de la acción comunitaria	25
Las reformas financieras y jurídicas indispensables para esta nueva función	26

Conclusión	27
ANNEXOS	28
Anexo 1: El programa "Nuevos servicios, nuevos empleos" en Francia	28
Anexo 2: El plan "Melkert" y el programa "rewlw" en los Países Bajos	29
Anexo 3: Los cheques-servicio municipales en Finlandia	31
Anexo 4: Memorándum de las diferentes etapas	32
Anexo 5: Las conclusiones del Consejo de 1993 a 1999	34
BIBLIOGRAFÍA	38

Introducción

A finales de los años 80, la teoría que mantenía que una parte del problema del paro europeo podía ser resuelto gracias a nuevos servicios que respondieran a nuevas necesidades suscitaba polémicas, en ocasiones muy encendidas, en algunos países. Pero los resultados en materia de empleo y de actividades obtenidos a lo largo de una década han acabado por acallar las críticas formuladas tanto por los neoliberales como por los modernistas o los nostálgicos del Estado paternalista.

La Comisión Europea, al fomentar las "iniciativas locales de desarrollo y de empleo" (ILDE) durante seis años, de 1994 a 1999, ha contribuido a esta evolución. Para ello recibió el apoyo de todas las instituciones comunitarias y encontró importantes aliados en las regiones y municipalidades.

Elemento original en la estrategia coordinada para el empleo, eje reconocido en las prioridades de las intervenciones estructurales comunitarias para 2000-2006, esta política entra ahora en una nueva fase. A la vista de la experiencia adquirida y en un contexto completamente diferente del que prevalecía en el momento de la publicación del Libro blanco "Crecimiento, competitividad, empleo", parece oportuno interrogarse acerca de las perspectivas que tienen hoy en día estos empleos de iniciativa local.

Si la Unión Europea tiene intención de continuar con la explotación de esta pista, que alía de manera eficaz las dimensiones sociales, económicas y territoriales del proyecto europeo, la Comisión tendrá que asumir una nueva función de vigilancia y anticipación que requiere reformas importantes.

1 – Un componente esencial del nuevo sistema de empleo europeo

La creación de servicios que respondan a las nuevas necesidades se ha ido afirmando progresivamente como una vía importante de lucha contra el paro, hasta el punto de que se puede considerar, sin miedo a exagerar, que estos nuevos empleos ocupan en la actualidad un lugar esencial en la organización social europea. Para hacer balance del camino recorrido hay que partir de las cuatro cuestiones principales que se plantearon inicialmente: ¿Cómo catalogar tal variedad sectorial y cultural?; ¿Cómo se pueden crear nuevos empleos?; ¿Cómo se explica la importancia del nivel local?; ¿Existe un camino entre la privatización y el sector público?

1.1 – Abarcar la diversidad europea

La identificación de ámbitos prometedores.

En diciembre de 1993, en un capítulo titulado "Ir al encuentro de las nuevas necesidades", el Libro blanco "Crecimiento, competitividad, empleo – Retos y pistas para entrar en el siglo XXI" señalaba la existencia de un significativo potencial de creación de empleo mal explotado en Europa. Al insistir en la existencia de nuevas necesidades inherentes a la evolución de los estilos de vida, el documento ampliaba el abanico de "nuevos yacimientos de empleo", abarcando desde los servicios de proximidad, hasta la protección del medio ambiente, el ocio y la cultura, el sector audiovisual y la mejora del marco de vida.

Y partiendo del supuesto de la insuficiencia del mercado y de los servicios públicos, enfocaba respuestas en tres direcciones:

- la nueva "economía social";
- la utilización de nuevos instrumentos financieros destinados a estimular la demanda;
- la valorización de las diferencias nacionales y regionales.

En la Cumbre de Bruselas de los días 10 y 11 de diciembre de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno ratificaron las conclusiones del Libro blanco y solicitaron a la Comisión "que estudie la cuestión de los nuevos yacimientos de empleo".

Para poder comprender los mecanismos en juego, los servicios de la Comisión llevaron a cabo una encuesta sistemática durante el año 1994. Por encima de divergencias nacionales de puntos de vista respecto a las nuevas necesidades y de la visión política acerca de lo que había que fomentar, la encuesta puso en evidencia que las realidades locales y sociales eran muy parecidas de un país a otro, simplemente debido a una evolución común al conjunto de las sociedades europeas y a las carencias en el terreno de las respuestas.

La selección de ámbitos prometedores respondía a cuatro criterios sencillos:

- una fuerte demanda potencial, vinculada a las tendencias demográficas y a la evolución de los comportamientos y modos de vida;
- la oferta, que en aquel entonces tan sólo respondía en parte a la demanda;
- los obstáculos estructurales que frenaban la creación de empleos;
- y por último, la existencia de experiencias locales o nacionales aprovechables en toda la Unión Europea, que habían aportado respuestas satisfactorias y creado nuevos mercados.

El enfoque según las necesidades en cuatro grandes temas: la vida cotidiana, el marco de vida, el ocio y el medio ambiente, hizo posible que se elaborase una lista de 19 ámbitos: servicios a domicilio, cuidado de niños, nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, ayuda a

los jóvenes con dificultades de inserción, mejora de la vivienda, seguridad, transportes colectivos locales, aprovechamiento de los espacios públicos urbanos, comercios de proximidad, control de la energía, deporte, turismo, sector audiovisual, patrimonio cultural, desarrollo cultural local, tratamiento de los residuos, gestión del agua, protección y mantenimiento de las zonas naturales, lucha contra la contaminación.

Esta lista no tiene un valor científico incontestable, ni un carácter exhaustivo, pero permite abarcar un conjunto de actividades diversas. Además, sirve regularmente de referencia a los investigadores y dirigentes políticos de los Estados miembros.

Las consultas con expertos en 1994 confirmaron la imposibilidad de utilizar una terminología ya existente para definir todos esos nuevos servicios y sus subsiguientes empleos. La clasificación privado-público o comercial-no comercial tampoco era pertinente, sin contar con que la variedad de regímenes jurídicos y financieros parecía infinita. No obstante, en todos los casos algo parecía claro: la explotación fructífera de los "nuevos yacimientos de empleo" era a menudo el resultado de gestiones muy complejas en las que se entrelazaban tres dimensiones: la social, con la creación de empleo; la económica, con la creación de empresas y la territorial, con el desarrollo local. Y así fue como para traducir esta combinación se acuñó el término "iniciativa social de desarrollo y empleo" (ILDE), que representa la inmensa ventaja de ser fácilmente traducible y comprensible en todos los idiomas de la Unión Europea.

Fuerzas motrices y resistencias

Las perspectivas de creación de empleo difieren de un ámbito a otro, sobre todo debido a las diferentes formas de consumo, de organización de la oferta, de madurez del mercado y de los márgenes de beneficio posibles. En los cuadros que figuran a continuación se resumen los principales factores de desarrollo, así como los obstáculos presentes en cada uno de estos ámbitos.

LOS PRINCIPALES FACTORES DE DESARROLLO DE LAS INICIATIVAS

(Fuente: Informe SEC 95-564 de la Comisión, adaptado y completado)

ÁMBITOS	FACTORES PRINCIPALES
Servicios a domicilio	Envejecimiento de la población/ nueva gestión del tiempo de trabajo de las mujeres/ limitaciones de los fondos públicos asignados a las personas a cargo
Atención a la infancia	Trabajo de las mujeres/ urbanización/ aproximación de los modos de vida rural-urbano/ socialización creciente de los niños/ alejamiento vivienda-trabajo
Nuevas tecnologías de la información y la comunicación	Mejor aprovechamiento del tiempo/ envejecimiento de la población/ interés por poner fin al aislamiento de las zonas aisladas/ instrumento de reducción de los riesgos ecológicos, económicos, etc./ adaptabilidad a las demandas individuales (formación, vigilancia de la salud, etc.)/ armonización entre las obligaciones presupuestarias y la calidad de los servicios
Ayuda a los jóvenes con dificultades de inserción	Fracaso escolar/ mejora general del nivel de educación/ desempleo de personas sin cualificar/ inmigración
Mejora de la vivienda	Viviendas obsoletas/ cambio de la estructura familiar (viviendas de pequeño tamaño)/ desempleo (problema de renta)
Seguridad	Delincuencia/ limitaciones de los fondos públicos/ envejecimiento

	de la población
Transportes colectivos locales	Evolución de los motivos de desplazamiento/ innovaciones tecnológicas/ envejecimiento de la población/ urbanización
Aprovechamiento de los espacios públicos urbanos	Urbanismo de los años 60-70/ limitaciones de los fondos públicos/ equipos colectivos obsoletos (XIX)/ interés por el patrimonio/ reconversión de los centros industriales
Comercios de proximidad	Envejecimiento de la población/ urbanismo de los años 80 y barrios alejados del centro/ aproximación de los modos de vida urbano y rural
Control de la energía	Escasez de los recursos naturales/ contaminación/ control de los gastos individuales de vivienda y transporte/ reducción del presupuesto público
Deporte	Aumento del tiempo libre/ preocupación por la salud e higiene en todas las edades.
Turismo	Individualismo/ reducción del tiempo de trabajo/ nuevos destinos accesibles/ mejora del nivel educativo
Sector audiovisual	Innovación tecnológica/ disminución del tiempo de trabajo/ mejora del nivel educativo
Patrimonio cultural	Tiempo libre/ envejecimiento de la población/ técnicas pedagógicas (niños)/ innovaciones tecnológicas adaptadas
Desarrollo cultural local	Reconversión industrial/ desempleo/ tiempo libre/ mejora del nivel educativo
Tratamiento de residuos	Sensibilizar contra el despilfarro/ evolución de los modos de consumo (consumismo)/ educación/ escasez de los recursos naturales
Gestión del agua	Sensibilizar contra el despilfarro/ limitación de los fondos públicos/ escasez de los recursos naturales/ equipos colectivos obsoletos (siglo XIX)
Protección y mantenimiento de las zonas naturales	Éxodo rural/ envejecimiento de la población/ actividades de ocio (moda de lo rural y de la naturaleza)/ contaminación
Lucha contra la contaminación	Mayor sensibilización por la salud pública/ innovaciones tecnológicas adaptadas/ escasez de los recursos naturales

LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE SE PRESENTAN A LAS INICIATIVAS

(Fuente: Informe SEC 95-564 de la Comisión, adaptado y completado)

ÁMBITOS	OBSTÁCULOS PRINCIPALES
Servicios a domicilio	Escasa rentabilidad/ empleos a menudo precarios y poco valorados/ falta de referencias en cuanto a los precios/ aislamiento de las zonas rurales/ calidad y continuidad del servicio no garantizadas
Atención a la infancia	Falta de promotores de proyectos/ empleos a menudo precarios y poco valorados/ falta de referencias en cuanto a los precios/ calidad y continuidad del servicio no garantizadas/ escasa rentabilidad
Nuevas tecnologías de la información y la comunicación	Falta de disponibilidad general y a bajo coste de las infraestructuras/ acceso a capital/ escasa cooperación entre sector público y sector privado/ falta de formación de los usuarios/ frenos psicológicos
Ayuda a los jóvenes con	Falta de referencias en cuanto a los precios/ falta de información/ falta

dificultades de inserción	de enlace entre educación, formación e inserción social/ duración demasiado corta de las financiaciones
Mejora de la vivienda	Calificación desvalorizada/ regímenes financieros a menudo favorables a lo nuevo/ carácter excesivamente unidimensional de la oferta/ ausencia de enfoque integrado (vivienda-financiación)/ coste de la mano de obra/ inexistencia de una rama completa de inserción
Seguridad	Cooperación insuficiente entre el sector público y el sector privado (mercados públicos, concesiones, administración de rentas)/ calidad y continuidad del servicio no garantizadas/ coste de la mano de obra/ inexistencia de una rama profesional de inserción
Transportes colectivos locales	Cooperación insuficiente entre el sector público y el sector privado/ costes de inversión elevados/ insuficiente frecuencia y calidad de las prestaciones/ fuerza de los grupos de presión en contra/ necesidad de revisar la formación/ restricciones inadecuadas del servicio público.
Aprovechamiento de los espacios públicos urbanos	Costes de inversión elevados/ escasa cooperación entre los sectores público y privado/ falta de instrumentos jurídicos flexibles
Comercios de proximidad	Escasa rentabilidad/ regímenes jurídicos y tipificaciones demasiado rígidos/ acceso a capital/ falta de innovación y poco apoyo logístico exterior
Control de la energía	Escasa sensibilidad/ reglamentación inadaptada/ organización diferente de productores y distribuidores de energía
Deporte	Organización profesional inadaptada (competencia)/ nuevos oficios polivalentes/ coste de la mano de obra.
Turismo	Empleos a menudo precarios y carácter estacional de la actividad/ falta de profesionalismo/ tipificaciones jurídicas demasiado rígidas/ falta de control de calidad
Sector audiovisual	Acceso a capital/ insuficiencia de las infraestructuras/ necesidad de educar al consumidor/ empleos a menudo de corta duración/ nuevas competencias profesionales
Patrimonio cultural	Nuevas actividades profesionales/ comportamiento elitista/ falta de control de calidad y de código deontológico en las PYME/ regímenes jurídicos inadaptados/ coste de las inversiones
Desarrollo cultural local	Escasa cooperación entre los sectores público y privado/ el lucro como única motivación reconocida/ falta de información y de formación económica/ instrumentos jurídicos difíciles de manejar
Tratamiento de residuos	Coste de la mano de obra/ salidas limitadas para los productos reciclados
Gestión del agua	Fuertes restricciones de servicio público/ coste elevado de las inversiones.
Protección y mantenimiento de las zonas naturales	Coste elevado de las inversiones/ escasa cooperación entre los sectores público y privado/ modo de pensar contrario al pago por uso/ escasa rentabilidad/ instrumentos jurídicos inexistentes
Lucha contra la contaminación	Costes suplementarios para los consumidores/ nuevas actividades/ enfoque de los poderes públicos rígido en ocasiones

Los resultados de las experiencias llevadas a cabo durante los últimos años han confirmado este análisis por sectores. Según las "familias" de servicios, se pueden identificar tres grandes trayectorias de evolución .

- La mejora de la vivienda, la seguridad, los transportes colectivos locales, el aprovechamiento de los espacios públicos urbanos, los comercios de proximidad, el tratamiento de los residuos, la gestión del agua, la protección y mantenimiento de las zonas naturales y el control de la energía, que corresponden muy a grandes rasgos a consumos colectivos. Por lo general, estos nuevos servicios cuentan con una importante movilización local estimulada por las administraciones públicas y los responsables políticos, que juegan simultáneamente la carta del empleo y la de la imagen de la zona (calidad de la vida y su atractivo). El desarrollo de las ILDE se efectúa casi siempre dentro del marco de estrategias territoriales integradas y puede ir acompañado, en lo que se refiere al urbanismo, los mercados públicos y el medio ambiente, por nuevas medidas reglamentarias. En este caso, las iniciativas locales encuentran dificultades para emanciparse de la tutela pública, directa o indirecta, y las condiciones en las que se prestan los servicios y se crea empleo siguen estando bastante lejos de las del mercado.
- Los servicios culturales, de ocio y educación están impulsados por una demanda creciente vinculada a evoluciones sociológicas convergentes: las personas activas y las inactivas tienen cada vez más tiempo libre y deseos de instruirse. Las actividades lucrativas y las de carácter voluntario se codean en un mercado en expansión. El interés que los jóvenes, ya sea como consumidores o productores, muestran por este campo acrecienta su dinamismo.
- Los servicios personalizados de la vida cotidiana (servicios a domicilio, cuidado de niños) son los que ofrecen mayores perspectivas de empleo, aunque las expectativas se ven a veces truncadas por la lentitud en los cambios de mentalidad y, sobre todo, por la doble barrera erigida por los operadores ya existentes. Algunas organizaciones caritativas o de voluntariado se encuentran en situación de cuasimonopolio y alimentan las reticencias de las familias a recurrir a ayudas exteriores remuneradas para llevar a cabo las tareas domésticas, con lo que no fomentan precisamente la constitución de una oferta profesional. Por otro lado, las autoridades públicas, temiendo que el principio de igualdad de acceso a todos los servicios sea puesto en tela de juicio, frenan, a veces sin reconocerlo, el desarrollo de la oferta privada o semipública.

En lo que se refiere a la rentabilidad de las actividades, hay que distinguir dos fases: la de emergencia y la de desarrollo. En mercados en formación y en nuevos servicios, el lanzamiento es por fuerza delicado, lo que justifica el apoyo de una financiación pública temporal. Una vez pasado este período de iniciación, las actividades se reparten en dos grupos casi homogéneos, en función de su tipo de consumo. "los servicios a las personas y las actividades de tiempo libre ofrecen aparentemente las mejores perspectivas de rentabilidad, al contrario que los servicios vinculados a la mejora del marco de vida y al medio ambiente. Considerados erróneamente como gratuitos, estos servicios (limpieza de los ríos, mantenimiento de los espacios colectivos urbanos, seguridad, etc.) encuentran más dificultades para autofinanciarse"¹.

¹ Informe SEC 98-25 de la Comisión

1.2 – Crear nuevos empleos

La supresión de obstáculos estructurales

La pista de los nuevos yacimientos de empleo es a menudo criticada por aquéllos que ponen en duda la lógica de la intervención pública, prefiriendo someterse a las leyes del mercado para satisfacer las nuevas necesidades. Basándose en las tesis relativas a los bienes públicos presentadas por sociólogos y economistas y apoyándose en hechos reales, se podría responder que los motivos de creación y de demanda de servicios siguen estando a menudo muy alejados de la lógica comercial: el hecho de que la relación de confianza con el cliente y el grado de cualificación social de los prestadores de servicios condicione el desarrollo de los servicios a domicilio, o el hecho de que el consumo privado e individual esté muy lejos de constituir el motor principal que alimenta el crecimiento de los servicios deportivos, culturales y de seguridad son dos ejemplos de ello.

Pero lo esencial del argumento radica en la existencia de obstáculos particulares que las ILDE no pueden superar individualmente para llegar a desarrollarse. El coste de los servicios no es el único problema por resolver. Dichos obstáculos se encuentran en los tres niveles principales de competencia pública – local, nacional y europeo – y son específicos de cada uno de los 19 ámbitos. De esta manera, una intervención pública encuentra justificación si, lejos de la forma típica y puntual de una subvención, está destinada a crear un marco estable, propicio al espíritu de empresa y a la iniciativa.

La instauración de condiciones favorables a la aparición de proyectos: información, consejo y asistencia a las personas que realizan proyectos, la creación de un clima de cooperación entre actores públicos y privados, el apoyo a la innovación, etc., dependen principalmente del nivel local. A las políticas nacionales les corresponde el papel prioritario de suprimir los obstáculos estructurales y poner en marcha cuatro clases de instrumentos de tipo horizontal, es decir, un nuevo abanico de instrumentos financieros (cheques-servicio, fondos comunes de inversiones locales y reforma de algunas reglas de gastos públicos), así como la adaptación de las formaciones, la consolidación de los nuevos oficios, una reforma del marco jurídico que facilite la creación de nuevos modelos de empresas y de pasarelas entre los sectores público y privado; y por último, una mayor descentralización de la acción administrativa. La intervención europea es sobre todo complementaria, apoyando los experimentos, divulgando las buenas prácticas, fomentando las redes de cooperación y apoyando financieramente las políticas nacionales, ya sea mediante los Fondos estructurales o mejorando la coordinación (fiscalidad, energía, competencia).

En cuatro países, Francia, Alemania, Reino Unido y España, se han llevado a cabo simulaciones microeconómicas, utilizando el cheque-servicio como estimulador de la demanda de estos nuevos servicios. Estas experiencias han acallado a quienes sospechaban que la creación de empleos mediante ese sistema podía resultar ruinosa en comparación con los resultados obtenidos. Los expertos nacionales de cada país identificaron los principales sectores de gran potencial de crecimiento en los que el consumo se veía frenado por el precio de los servicios. A continuación, y a partir de la estimación del nivel de ayuda considerado necesario para impulsar las compras, evaluaron el coste inicial para los poderes públicos que cofinancian, durante 4 años, en un 50% los gastos de las familias. Utilizando el modelo econométrico de la Comisión QUEST, pudieron comprobar los efectos indirectos, positivos y negativos, en cada economía. Los resultados fueron bastante optimistas ya que mostraron la posibilidad de obtener un

crecimiento suplementario del empleo de 0,2% ². Diez veces más eficaz que una recuperación de tipo keynesiano, por ejemplo mediante grandes obras de infraestructura, y cinco veces más barata que un simple aumento de efectivos en el sector público, la creación de esos entre 140.000 y 400.000 empleos anuales ofrece un interesante efecto multiplicador sin grandes riesgos de inflación. Esta demostración no fue objeto de polémica; sus resultados fueron tenidos en cuenta por numerosos investigadores europeos y dieron validez económica a la exploración de los nuevos yacimientos de empleo.

Miles de empleos a un coste razonable

Los empleos de iniciativa local sufren desde su origen de una gran desventaja: su inadaptación al marco estadístico, que hace imposible obtener datos incuestionables. No obstante, podemos tomar como referencia numerosos y serios trabajos sectoriales. Los resultados de los programas realizados por las autoridades locales y por los gobiernos nacionales, como en Francia o en los Países Bajos, conducen igualmente a conclusiones positivas (ver anexos 1 y 2).

A nivel estadístico, la mayoría de nuevos empleos se clasifican en la categoría indefinida de "otros servicios", o pertenecen a sectores tradicionales, como la hostelería-restauración o la construcción. Esta es la razón por la cual las mutaciones cualitativas de la oferta y la demanda, origen del desarrollo de las iniciativas locales, pasan desapercibidas por falta de un marco analítico apropiado. Por ejemplo, hoy en día es imposible detectar en los datos disponibles a escala comunitaria las nuevas posibilidades profesionales ligadas al control de la energía o a las instalaciones de seguridad en las viviendas. Del mismo modo, es poco visible la parte correspondiente al desarrollo de actividades culturales, educativas y deportivas incluidas en la oferta turística.

Gilbert CETTE, en una obra reciente sobre los empleos de proximidad (ver bibliografía), lamenta esta misma penuria a nivel europeo, pero adelanta otra explicación: "el limitado número de este tipo de evaluaciones se explica principalmente por el hecho de que requieren hipótesis normativas, difíciles de elaborar, que inevitablemente fragilizan el mensaje cuantitativo. Nadie pone en duda que dos equipos de economistas, al evaluar las potencialidades de desarrollo de los servicios de proximidad mediante una intervención pública en el mismo país, puedan llegar a resultados muy diferentes".

Como consecuencia de esto, y a falta de un estudio de gran envergadura, los investigadores acaban entrecruzando informaciones parcelarias y remitiendo a análisis sectoriales, conscientes del sesgo que éstos representan. Si se da prioridad al enfoque sectorial se descuidan a menudo los efectos inducidos en sectores adyacentes o en el territorio en cuestión. Y sin embargo, las iniciativas locales se construyen precisamente basándose en esos márgenes; su éxito radica en la capacidad de ir más allá de los sectores mediante un enfoque llamado "integrado", o en explorar los intersticios que quedan libres entre dos segmentos del mercado con un enfoque de "almena".

Las informaciones recabadas en diversos programas piloto europeos y los "pactos territoriales para el empleo" confirman la pertinencia de la pista de las iniciativas locales. El coste de los

² Este índice de 0,2% es comparable al objetivo de 0,5% avanzado por el Libro blanco, cuando proponía reducir el paro a la mitad hasta el año 2000.

empleos creados varía notablemente según el país y el ámbito, pero lo cierto es que la política de fomento de las ILDE resulta más eficaz que otras políticas clásicas de creación de empleo.

En 1998, la Comisión señalaba acerca de los resultados del programa Acciones piloto en favor de los desempleados de larga duración: "Teniendo en cuenta los gastos vinculados a las medidas complementarias (reuniones de información, cursos de formación, remuneración de los animadores locales, etc.), que constituyen la parte más innovadora de las acciones piloto, el coste por puesto creado varía entre 12.000 y 55.000 ecus. A pesar de que se trata de un público destinatario desfavorecido – desempleados de larga duración de más de 40 años –, los resultados son bastante equiparables con los que arroja la evolución ex ante de las medidas de creación de empleo en el marco de los programas comunitarios del objetivo n° 2 para 1997-19983. Según esta evaluación, el coste público medio por empleo bruto se sitúa entre 9.159 y 51.006 ecus, según los países."⁴

En cuanto a los colectivos beneficiarios en situaciones menos particulares, las diferencias son del orden de 30%. Esto se puede explicar por una mayor especificidad de los destinatarios y una utilización más acertada de los recursos públicos tanto financieros como humanos. Así, un reciente estudio de evaluación sobre el impacto de las intervenciones estructurales en las pequeñas y medianas empresas (PYME) europeas señala un coste medio por empleo (creado o salvado) de 17.000 euros, lo que se aproxima a los 13.000 euros por puesto de trabajo relacionado con los "nuevos yacimientos de empleo" de los pactos territoriales para el empleo (ver bibliografía).

En efecto, según la evaluación realizada en 1999 para conocer el coste de los empleos creados por los pactos territoriales para el empleo, la creación o el mantenimiento de un puesto de trabajo dentro del marco de este programa supone, como media, un presupuesto de 29.500 euros, de los cuales 19.100 proceden de fondos públicos (8.800 euros de los Fondos europeos y 10.300 euros de compensaciones regionales o nacionales). En conjunto, estas medidas con gran contenido de empleo responden a necesidades reales e inmediatas de los ciudadanos y de las empresas que se han movilizado con motivo de los pactos, lo que permite prever un efecto sostenible. Su precio récord, particularmente ventajoso (13.000 euros), es comparable a las intervenciones "suaves" en el entorno económico de las empresas y a la valorización de los recursos humanos, lo que tiende a demostrar que una percepción innovadora de la creación de empleos puede combinar eficacia económica, cohesión social y utilización eficiente de los fondos públicos.

El análisis por países de la proporción euros/empleos muestra importantes disparidades. En lo que se refiere a los pactos situados en países con un índice de paro elevado (principalmente en Finlandia y Francia), así como en Austria y Reino Unido, se observan costes por empleo relativamente bajos. Dichas zonas tienen a su favor un amplio abanico de instrumentos de lucha contra el paro, particularmente las ayudas al empleo y programas de inserción socioprofesional, cofinanciados y apoyados por las políticas nacionales. Los países llamados de cohesión (Irlanda, Grecia, Portugal y España), presentan costes por empleo inferiores a la media, debido a que privilegiaron el apoyo a las iniciativas locales (PYME, sector terciario...) más que a las inversiones de gran envergadura. Además, el nivel inferior de salarios y de

³ COM (97) 524, de 14 de noviembre de 1997, *Las nuevas programaciones regionales para 1997-1999 en virtud del objetivo n° 2 de la política estructural comunitaria – énfasis en la creación de empleo*.

⁴ Informe SEC 98-25 de la Comisión

cualificaciones de estos países tiende a disminuir el coste inherente a la creación o al mantenimiento de empleos.

1.3 – Familiarizarse con el territorio

La importancia del nivel local

Frente a los temores de algunas administraciones, que dudan de la validez de una pista basada en la asociación y en la cooperación local, a veces es necesario explicar que la irrupción del territorio y de la proximidad en materia social y económica corresponde a nuevas formas de competitividad.

La demostración puede basarse en los numerosos trabajos científicos efectuados por los economistas especializados en regiones, principalmente italianos, británicos y americanos, y se desglosa en tres tiempos:

- En primer lugar tenemos lo que solemos llamar "glocalización", una mezcla de local y de global. Las grandes empresas mundiales reconocen cada vez más que su competitividad está ligada al atractivo del territorio en el que instalan sus unidades de producción. La calidad del entorno inmediato, la disponibilidad y la proximidad de recursos humanos, científicos o técnicos, representan una ventaja.
- Seguidamente, es a nivel local donde las lagunas y la inadaptación de sistemas anticuados de protección social se perciben de forma más aguda. La intervención de las autoridades públicas locales y de las asociaciones puede dar lugar a respuestas a medida para solucionar situaciones de urgencia creadas por los fallos del sistema de protección social nacional.
- Y por último, la respuesta a las nuevas necesidades está profundamente unida a las comunidades locales que las manifiestan, puesto que dichas necesidades reflejan los cambios de vida y las nuevas aspiraciones de sus miembros. La diversidad de sus pueblos, ciudades y regiones constituye de por sí, una reserva esencial para el desarrollo europeo. El territorio vuelve con fuerza, ya que la diversidad, lejos de ser un obstáculo, es el paso obligado para satisfacer el afán de calidad y de innovación.

Hoy día, la iniciativa local también viene a menudo acompañada por una voluntad de apertura al exterior. Los promotores de las ILDE y los grupos de animación local son grandes usuarios de tecnologías de la información. Siempre al acecho de nuevas ideas, se muestran ávidos de comparaciones y de intercambios de experiencias. Así, contribuyen a la vitalidad de las redes transregionales y transnacionales que irrigan el territorio europeo.

El dinamismo de ciudades y regiones

El desarrollo de las iniciativas locales en Europa coincidió con dos movimientos convergentes. Por una parte, durante los años 1995-96, las políticas de empleo fueron tomando en cuenta paulatinamente la dimensión territorial. Estos nuevos programas, de los que es precursor el proyecto holandés "Plan Melkert – REWLW", sustituyeron las medidas existentes relativas al "tratamiento social del paro", consideradas demasiado costosas e ineficaces. Por otra parte, las políticas de desarrollo local se fueron interesando progresivamente por la creación de empleos y la mejora de la calidad de la vida. Desde finales de 1996, la Comisión señalaba oportunamente que "a escala local, tanto en el mundo rural como en las grandes ciudades, la exploración sistemática de los nuevos yacimientos de empleo vinculados a la satisfacción de las nuevas necesidades se ha convertido en una política

de pleno derecho"⁵. De hecho, los programas nacionales, como "Single regeneration budget", en el Reino Unido, "Contratos de ciudad y planes locales de inserción por la economía" en Francia, "Programa integrado de desarrollo local" en Portugal, "Asociaciones locales" en Irlanda, "Programa de inserción de refugiados" en Suecia y "Acción 8000" en Austria han tenido un efecto de arrastre al impulsar a las colectividades locales a construir estrategias integradas contra el paro y a reactivar la actividad económica en los barrios y distritos en dificultad o en la totalidad de su territorio.

Los trabajos comparativos pusieron en evidencia tres elementos metodológicos esenciales en un sistema de desarrollo del empleo local:

- La constitución de una asociación amplia y eficaz a la vez. Esta cooperación se concibe tanto de manera horizontal, entre todos los interlocutores privados, públicos y civiles de un territorio determinado, como de manera vertical, entre actores procedentes de niveles geográficos diferentes encargados de llevar a cabo una política similar.
- El territorio escogido (población y superficie), del que dependen las modalidades de organización de un servicio, su rentabilidad, su financiación y los socios que se pueden movilizar.
- El tiempo necesario para que el proyecto pueda madurar y llegue a insertarse en el tejido económico local, lo que condicionará su longevidad.

En todos los niveles geográficos (regiones, provincias o departamentos, ciudades, municipios rurales), el apoyo de las autoridades locales rebasa ampliamente los resultados estadísticos y encuentra su fuerza en los múltiples logros sociales, culturales y medioambientales de las iniciativas: la reforma de viviendas antiguas en un pueblo, el afincamiento de nuevos vecinos acompañados de sus familias, la actividad comercial derivada del turismo, la seguridad recuperada de un barrio, el renombre cultural de una región, la limpieza de un río o de una playa y, evidentemente, los nuevos empleos directos o indirectos. Más allá de las evaluaciones económicas, estos beneficios son percibidos como signos positivos de un giro posible después de 20 años de crisis o de declive. Para el conjunto de los socios, dichos beneficios legitiman una alternativa política o estratégica, particularmente en las zonas rurales de baja densidad, donde la creación de algunos empleos puede representar el inicio de una diversificación de actividades y la apertura de nuevas posibilidades laborales para sus habitantes. En las regiones industriales, los nuevos servicios se convierten a menudo en los ejes de una estrategia de reconversión más global enfocada hacia el sector terciario.

Los proyectos piloto financiados por la acción innovadora "nuevos yacimientos de empleo" del FEDER ilustran perfectamente esta tendencia.

ALGUNAS INICIATIVAS LOCALES LANZADAS GRACIAS A LA ACCIÓN INNOVADORA "NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO" DEL FEDER

A partir de finales de 1996 y durante un período mínimo de 24 meses, la Comisión cofinanció en los 15 Estados miembros 41 estrategias locales de promoción de las ILDE . Este programa pretende demostrar que es posible crear un gran número de empleos sostenibles en los 19 ámbitos previamente identificados por la Comisión gracias a un riguroso análisis de las nuevas necesidades insatisfechas, a estudios de mercado y a un apoyo financiero destinado a la creación de empresas. El reto consiste en apoyar la organización de una oferta de servicios

⁵ Informe SEC 96-2061 de la Comisión

innovadora que debería ir haciéndose progresivamente con una clientela fiel y conseguir el equilibrio financiero.

De los 41 proyectos, solamente 16 se refieren a una única familia de servicios. Los demás muestran una tendencia estratégica multisectorial. Esta diversidad queda ilustrada, por ejemplo, por el siguiente cuadro:

<u>Nombre y lugar del proyecto</u>	<u>Objetivos y sectores</u>	<u>Número de empleos esperado</u>
Berlín – servicio (Alemania)	Crear un mercado de servicios a domicilio (formación de personal, marketing, nivel de precios necesario para alcanzar el umbral de rentabilidad, nuevas relaciones de trabajo entre las familias, el prestatario de servicios y su empresario).	54
CACEP Loures (Portugal)	Fomentar la constitución de empresas de proximidad, de muy pequeño tamaño gracias a dos centros de asesoramiento especializados en financiación y formación.	60
BAMB Magdeburg (Alemania)	Conseguir que mujeres en paro de zonas rurales puedan crear su propio puesto de trabajo.	70
JHC Lahti (Finlandia)	Constituir una oferta privada, o de economía social, de servicios a domicilio y posteriormente multiplicar la operación en los 12 municipios colindantes.	80
ACCUREG Berlín (Alemania) :	Crear un servicio innovador de recogida, reciclado y reparación de acumuladores de níquel-cadmio destinado a clientes privados y empresas.	5
CLEAN Cork (Irlanda)	Responer a las necesidades medioambientales locales en 4 sectores: la rehabilitación de inmuebles dignos de ser conservados en el patrimonio urbano, el reciclado de residuos de la construcción y residuos químicos, un centro de construcción naval tradicional, una red local de transmisiones electrónicas.	160
Dansk Kur-turisme Aalborg (Dinamarca)	Ofrecer en nueve centros instalados en inmuebles antiguos restaurados un servicio completo de cuidados sanitarios asociado a una oferta turística y de ocio.	262
Esparru 17 San Sebastián (España)	Fomentar la creación de nuevas empresas que encontrarán apoyo en el lanzamiento de cheques-servicio turísticos y culturales.	200
Job-Spring Ática (Grecia) :	Estructurar una asociación para el empleo entre 6 municipios de la periferia de Atenas, creando servicios orientados hacia las necesidades de las empresas (correo electrónico), los niños de corta edad (guardería, transportes, seguridad) y de los habitantes como	50

	colectividad (animales domésticos perdidos, restauración de escuelas).	
ERNE ! Navarra (España)	Estimular la creación de empresas en sectores económicamente viables: servicios a personas mayores y niños, turismo activo, desarrollo cultural a nivel local, desarrollo de medios de comunicación, valorización de espacios naturales, comercios rurales y de proximidad.	300

1.4 – Renovar los servicios de bienestar

La transformación de la oferta de servicios a la población

La polémica francesa en torno a los “petits boulots” (“trabajillos”), que ha entorpecido el desarrollo del empleo en el sector terciario durante casi diez años sin llegar a generar soluciones constructivas, no encontró un gran eco en los demás Estados miembros. No obstante, en 1994 y 1995, los defensores del Estado de bienestar no dejaban de alertar sobre el riesgo de precariedad que se derivaba del desarrollo de empleos atípicos. No dudaban en acusar a los políticos partidarios de las ILDE de intentar cuestionar los avances sociales generados por el carácter universalista de los servicios públicos al pretender crear nuevos servicios privados en función de los ingresos de las familias. En los países escandinavos, veían en ello una amenaza para el "pacto social de igualdad" entre hombres y mujeres, firmado en los años 60. Estas reivindicaciones han ido desapareciendo con el tiempo, principalmente gracias a la adopción de reglas europeas que regían el futuro de los servicios públicos no comerciales, así como a una mejor comprensión de la verdadera naturaleza de las ILDE. Estas últimas no han sido creadas en perjuicio del Estado de bienestar, ni son parásitos de éste, sino que más bien contribuyen a su transformación. El aumento de puestos de trabajo que de ellas se derivan no sólo tiene que ver con una buena coyuntura.

En la mayoría de los casos, las iniciativas locales se limitan a ocupar el vacío dejado por los servicios públicos. La experiencia (incluso en el Reino Unido) demuestra que la decisión de suprimir un servicio público o de privatizarlo es rara vez de orden exclusivamente ideológico. Por lo general, es consecuencia de un mal funcionamiento o de la ausencia de rentabilidad que se deriva de la pérdida del favor de los usuarios. Su sentencia de muerte se debe, en la mayoría de los casos, a la incapacidad de transformarlos según un modelo uniforme y "tayloriano".

El desarrollo de las ILDE en el contexto de los servicios a la población, ya sea en forma de nuevas empresas privadas en Finlandia o de cooperativas sociales en Suecia, pone de manifiesto por una parte el nacimiento de "neoempresarios", deseosos de aportar servicios innovadores de calidad y por otra, un profundo cambio de mentalidad. Anne Kovalainen y Leila Simonen concluyen tras una encuesta realizada entre prestadores de cuidados a personas (ver bibliografía): "en el modelo social escandinavo, ya no se considera que el Estado deba ser el único proveedor de ese tipo de servicios". La experiencia de los cheques-servicio municipales destinados al cuidado de niños llevada a cabo por el gobierno finlandés desde 1995 es una fuente de enseñanzas sobre la evolución social en curso (ver anexo 3).

En lo que se refiere a las características de estos empleos, debemos reconocer que los proyectos de iniciativa local no son ajenos al movimiento general que afecta a las demás empresas europeas: en los años 90 y en cualquier ámbito, la mitad de los contratos eran por tiempo limitado. El porcentaje de empleos a tiempo parcial ha pasado de un 13% en 1990 a un 18% en

la actualidad. De todas formas, la precariedad no tiene que ser una fatalidad, siempre y cuando los interlocutores sociales y las administraciones consigan dictar y hacer respetar normas mínimas de calidad, tanto a nivel del servicio como del empleo.

Una frontera menos definida entre los sectores público y privado

Con independencia de la rapidez de propagación de los nuevos servicios y de su arraigamiento local, las comparaciones entre países reflejan las tendencias tradicionales nacionales: la importancia de los servicios de la vida cotidiana como respuesta lógica a las necesidades sociales de los países de Europa del norte; el desarrollo del turismo y la valorización del patrimonio cultural de los países del sur e Irlanda; el relativo desinterés por el turismo en el Reino Unido y en los países nórdicos. Pero reflejan también nuevas preocupaciones como el cuidado de las personas mayores en Italia y Grecia; la necesaria solución a los problemas medioambientales en Italia y España; la seguridad y calidad de vida en Francia, Países Bajos e Italia. En los países tradicionalmente descentralizados, como es el caso de Dinamarca, España, Italia, Alemania, Austria y Finlandia, la dimensión local de estos nuevos empleos se traduce en mayores competencias para las regiones o los municipios.

Otra conclusión que se puede sacar de las comparaciones nacionales se refiere a los cambios estructurales (hasta el momento poco estudiados), relativos a la noción de empresa, que "rebasa por todas partes sus fronteras académicas, fiscales y contables"⁶.

En menos de diez años, casi todos los Estados miembros se han visto obligados a inventar nuevas formas de empresa o a reformar las más antiguas, como se puede observar en el siguiente cuadro:

NUEVAS ESTRUCTURAS JURÍDICAS EN LOS 15 ESTADOS MIEMBROS

(Fuente: Informe SEC 96-2061 de la Comisión, adaptado y completado)

Bélgica	Empresa de inserción; sociedades con fines sociales; talleres sociales (Flandes)
Dinamarca	Empresas de readaptación
Alemania	Arbeitsförderbetriebe; sociedades de servicios bajo contrato público
Grecia	Cooperativas sociales
España	Empresas de trabajo; cooperativas de trabajo asociado; empresas de inserción
Francia	Administraciones de barrio; empresas de inserción; asociaciones intermedias, agrupaciones de empresarios
Irlanda	Cooperativas de trabajadores; empresas comunitarias
Italia	Organizaciones de utilidad social sin fin lucrativo; cooperativas sociales
Luxemburgo	Organismos intermedios para los servicios de proximidad
Países Bajos	Administraciones de barrio; cooperativas sociales

⁶ Informe SEC 98-25 de la Comisión

Austria	Empresas comunitarias sin fin lucrativo; cooperativas; fundaciones
Portugal	Empresas de inserción; empresas sociales
Finlandia	Empresas sociales
Suecia	Cooperativas sociales
Reino Unido	Empresas comunitarias; asociaciones de voluntarios; organismos intermediarios del mercado laboral.

La variedad de caminos escogidos para satisfacer las nuevas necesidades refleja tanto el legado cultural como las opciones políticas de cada gobierno. En algunos casos, el fomento de las ILDE tiene como fin crear una oferta privada que complemente la de los sectores público y cooperativo. Pero también puede ocurrir que este tipo de iniciativas participen en el desarrollo de nuevas estructuras mixtas, de capital público y privado. Podemos observar que la gama de regímenes jurídicos posibles se va ampliando y la frontera entre público y privado es cada vez más tenue. Los complejos montajes financieros entre socios procedentes de sectores diferentes generan estructuras híbridas que, con el tiempo y según cómo evolucione la actividad, podrán cambiar varias veces de régimen. El esquema de regímenes jurídicos bien delimitados va desapareciendo para dejar paso a una evolución progresiva de lo público hacia lo privado pasando por la economía social.

Ya se trate del autoempleo en Irlanda, Reino Unido, Portugal y Austria, o de la economía social en Italia, Bélgica, Suecia y Finlandia, los argumentos aducidos son a menudo los mismos: la forma jurídica escogida debe permitir una adaptación rápida a la evolución de la demanda y dar cabida a factores como la polivalencia, pluriactividad y diversificación, todo ello acompañado de una correcta integración de los proyectos en el tejido local. Cabe subrayar que dichos proyectos son a menudo fruto de una profunda reflexión sobre las necesidades de proximidad por parte de sus promotores.

2 – EL PAPEL CLAVE DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde 1993, las instituciones comunitarias vienen desempeñando un papel importante para dar a conocer la importancia de esta vía de creación de empleo dentro de la Unión, esforzándose en que se reconozca la contribución de las iniciativas locales en la reducción del paro. Esta acción se presenta bajo múltiples facetas según se enfoque desde el punto de vista institucional, tomando como referencia las decisiones del Consejo o de la Comisión, o desde una perspectiva más operativa, analizando las experiencias llevadas a cabo con apoyo de la Comisión.

2.1 – El impulso determinante de la Comisión relevada por el compromiso continuo del Consejo

A petición del Consejo, tras la adopción del Libro blanco en diciembre de 1993, los servicios de la Comisión emprendieron un trabajo pragmático de recuento y análisis. Reunieron toda la información posible procedente de todos los países, cotejaron análisis sectoriales e interrogaron a más de cien expertos y trabajadores de redes europeas ya constituidas. Durante un semestre se organizaron unas treinta reuniones temáticas, en forma de audiciones, con el fin de comprender de qué manera las nuevas necesidades podían traducirse en nuevos empleos, de comparar las

capacidades de los instrumentos financieros y jurídicos utilizados y de evaluar las posibilidades de transferencia.

Presentados en el Consejo de Essen, en diciembre de 1994, los resultados de esta investigación fueron debatidos en la conferencia de Opio, organizada durante la presidencia francesa. Dichos resultados fueron recogidos en el informe "Iniciativas locales de desarrollo y de empleo – Encuesta en la Unión Europea"⁷, que fue ampliamente difundido en marzo de 1995 con objeto de permitir a los interesados explotar los nuevos yacimientos de empleo.

La Comisión decidió entonces dar a las informaciones y conclusiones extraídas del informe un cariz más político y administrativo. Para ello publicó una Comunicación titulada: "Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo", adoptada en junio de 1995. En los meses posteriores, se constituyó un grupo permanente compuesto por los servicios de una decena de Direcciones Generales de la Comisión, coordinado por la Célula de prospectiva. De manera extraoficial, el grupo se fue metamorfoseando en un centro de intercambio de informaciones internas, asegurando así la coherencia entre las diversas iniciativas tomadas en el seno de la Comisión: lanzamiento de nuevos programas experimentales, reorientación de antiguas acciones, encargo de estudios especializados a institutos de investigación, organización de coloquios de concienciación o de capitalización, etc. A menudo, el grupo desempeñó igualmente el papel de corresponsal-informador ante expertos, administraciones nacionales o regionales y promotores de iniciativas locales en la Unión Europea. En noviembre de 1996 y enero de 1998 se publicaron sendos informes de evaluación y orientación sobre las iniciativas locales en la Unión Europea⁸.

El espaldarazo de la Comisión y su posterior apoyo a una política de promoción de las ILDE hallaron un eco constante en el Consejo y las demás instituciones comunitarias (ver anexo 4 y 5).

Ya en la cumbre de Corfú, los días 24 y 25 de junio de 1994, los gobiernos de Portugal, Irlanda y Dinamarca empujaron al Consejo a encomendar un nuevo mandato a la Comisión consistente en redactar el inventario de las acciones comunitarias en favor del desarrollo local y proponer medidas destinadas a acrecentar la coherencia y la eficiencia de dichas acciones. En el Consejo de Essen de diciembre de 1994 se creó un dispositivo para dotar de un marco y de una coordinación a las políticas nacionales de empleo. De esta manera, los nuevos yacimientos de empleo quedaron recogidos en la sección dedicada al aumento del empleo con relación al crecimiento. En la cumbre de Madrid de 1995, el fomento de las iniciativas locales figuraba entre los 8 ámbitos considerados prioritarios por los planes nacionales plurianuales de empleo. El Consejo de Florencia lanzó los pactos territoriales para el empleo, asociándolos a las ILDE.

Finalmente, el Consejo extraordinario sobre empleo de Luxemburgo, celebrado los días 20 y 21 de noviembre de 1997, las institucionalizó en cierta medida a través de las "Directrices para el empleo 1998". Los empleos de iniciativa local pasan así a ocupar un lugar en el "segundo pilar", dedicado a la creación de empresas. Poco a poco, se va haciendo hincapié en el papel de las autoridades locales y los interlocutores sociales en la explotación de nuevos yacimientos de empleo, economía social incluida. Estas recomendaciones se ajustan bastante

⁷ Informe SEC 95-564 de la Comisión

⁸ Informes SEC 96-2061 et 98-25 de la Comisión

bien a las conclusiones formuladas por los servicios de la Comisión⁹, en las que se que alentaba a los servicios y estructuras locales de fomento del empleo a convertirse en socios de una estrategia local activa.

Conociendo la minuciosidad con la que las delegaciones nacionales examinan antes de adoptarlos los proyectos de conclusiones de cada Cumbre europea, no es difícil imaginar la energía derrochada en conseguir que las iniciativas locales formaran parte de la gama de instrumentos contra el paro. Pero la constancia de las conclusiones ministeriales durante seis años no representa una mera hazaña aislada, sino que demuestra la importancia y la variedad de las respuestas surgidas de los distintos países, tendencias políticas y sectores, de las cuales se han beneficiado las ILDE.

2.2 – El éxito de los pactos territoriales para el empleo

Los pactos territoriales y locales para el empleo son una muestra de la enorme sinergia entre las instituciones comunitarias, por un lado, y las ciudades y regiones por otro que se creó a partir de 1996. Creados en un principio como una pieza menor del Pacto de confianza europeo en favor del empleo, propuesto por Jacques Santer a los gobiernos e interlocutores locales, dichos pactos se irán convirtiendo en la pieza clave de este dispositivo.

Desde el anuncio de su lanzamiento, los pactos territoriales despertaron un interés tan inmediato en las regiones y ciudades que las solicitudes empezaron a llover sin orden ni concierto. El entusiasmo del Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 ilustra claramente el regocijo que se adueñó de Europa. Las demás instituciones comunitarias aportaron rápidamente su apoyo, en primer lugar el Comité Económico y Social seguido del Parlamento Europeo y el Comité de Regiones. Si bien la mayoría de los gobiernos centrales acompañaron este movimiento, que a la vez que expresaba la voluntad de movilizarse en favor del empleo reflejaba los avances de la descentralización, dos países se mostraban rezagados, distinguiéndose por su falta de interés: el Reino Unido y Francia.

La realidad es que, desde principios de los años 90, la cooperación se ha convertido en un tema ineludible en la mayoría de los países europeos:

- en el Reino Unido, donde las arcas de las colectividades locales están vacías, los promotores de proyectos y los representantes de las asociaciones se ven obligados a encontrar en el sector privado un medio de subsistencia.
- en Irlanda, donde el gobierno explica el “milagro económico nacional” con el hecho de que, a partir de 1987, sumó a las medidas en favor de la implantación de empresas extranjeras una ambiciosa política de educación y formación y un programa decenal en favor del desarrollo local y de la cohesión social. A lo largo de los años, Irlanda ha ido optando por una política de fomento de las asociaciones de todo tipo: nacionales, locales y sociales.
- en los países nórdicos, donde la tradición de concertación es indisociable del progreso social, la asociación institucional encuentra una nueva vía.
- incluso algunos países latinos se van movilizando: primero Italia, después España y Grecia.

El éxito del movimiento iniciado por la Comisión se debe igualmente a los lazos que crean los actores locales entre los pactos y las ILDE. En un primer informe parcial sobre los resultados

⁹ Informe SEC 98-25 de la Comisión

obtenidos, redactado en septiembre de 1997, el Comité de Regiones señalaba que: "21 pactos de un total de 89 se han comprometido a crear empleo en los 19 ámbitos identificados por la Comisión. Entre los 25 más avanzados, la mitad contempla una estrategia que incluye varios de esos ámbitos y el 25% están focalizados en un sector único. El turismo, la valorización del patrimonio cultural y el desarrollo cultural local ocupan un lugar privilegiado en dicha estrategia".

Ahora bien, el objetivo de los pactos territoriales va más allá de la explotación de los nuevos yacimientos de empleo. Lo que la Comisión pretende es dar un nuevo espaldarazo a la política de cohesión económica y social, y ello, a 3 años de que finalicen los programas estructurales 1994-99. El objetivo consiste pues en utilizar los Fondos estructurales de manera eficaz, en beneficio de la creación de empleo. Las reglas del juego son bastante sencillas: en toda la Unión se han identificado 89 regiones o micro-regiones que se han comprometido a llevar a cabo una acción ofensiva en favor del empleo local mediante una asociación reforzada entre los principales responsables políticos, económicos y sociales, incluidos los de la sociedad civil, el mundo educativo, o de la investigación. El presupuesto comunitario apoya con sus créditos, llamados de asistencia técnica, la realización de proyectos y la animación local. La mayor parte de la financiación de los proyectos está cubierta por partidas previstas en los programas regionalizados (FEOGA o FEDER), o no regionalizados (FSE), completadas por las contrapartidas nacionales. Tras un despegue más lento de lo previsto, los pactos están demostrando su utilidad: en tres años, de 1997 a 1999, se habrán creado unos 54.400 puestos de trabajo gracias a la reorientación de los créditos públicos hacia el empleo (1.600 millones de euros, de los cuales 480 proceden de los Fondos estructurales europeos).

Una última innovación que cabe atribuir a los pactos es la invención de un movimiento original: las bolsas de intercambios europeas, donde se reúnen cada vez más animadores locales. Cada pacto presenta sus métodos y proyectos, los discute con los representantes de otras zonas en busca de ideas y, llegado el caso, recoge sugerencias para el futuro. Al igual que con otros programas piloto, la Comisión ha acabado cambiando de papel, reinventando las grandes ferias medievales, sólo que esta vez lo que se intercambia es la materia gris.

2.3 – Un gigantesco vivero de experiencias

En 1994, la encuesta (que duró casi un año) llevada a cabo por la Comisión dio lugar a un recuento poco sistemático, aunque sumamente fructífero, de experiencias locales. Determinadas informaciones procedían de programas piloto de la Comisión, otras, de fuentes sectoriales o nacionales. El resultado demostró de manera magistral el elevado número de iniciativas en curso y su interconexión en redes más o menos formales.

Centenares e incluso miles de proyectos nacieron de esta doble voluntad de las instituciones europeas, preocupadas en comprobar y profundizar los análisis de 1995, por una parte, y de los propios europeos, deseosos de comprometerse localmente con la creación de empleos. Como lo subrayaba en 1997 una nota del secretariado del programa LEED (Desarrollo económico y creación de empleos a nivel local) de la OCDE sobre la contribución del desarrollo local al progreso económico, a la cohesión social y a la participación democrática, "El movimiento de iniciativas locales ha alimentado un gigantesco vivero de experiencias, en las que la economía y la sociedad pueden reconciliarse en condiciones modernas".

De hecho, hay que reconocer que si bien a finales los años 80 la multiplicación de las iniciativas locales respondía a un movimiento espontáneo, a partir de 1993-1994 ésta es

claramente el fruto de una estrategia llevada a cabo a nivel local y regional con la intención de explotar de forma sistemática todos los yacimientos de empleo. Para las autoridades europeas dicha estrategia representa la respuesta a su afán por comprender los mecanismos utilizados en la creación de empleos de servicios y descubrir la dosificación ideal de las políticas. Además, entre 1995 y 1999 la Comisión lanza, por iniciativa propia o del Parlamento Europeo, unos quince programas o acciones piloto cada uno de ellos con un objetivo muy preciso.

ALGUNOS PROGRAMAS PILOTO EUROPEOS Y SUS TEMAS

NOMBRE	TIPO DE PROGRAMA	TEMA
LEADER	Iniciativa comunitaria	Innovación y desarrollo rural (formación profesional, turismo rural, apoyo a las pequeñas empresas, valorización de la producción agrícola, silvícola y de la pesca local, mejora del medio ambiente y del marco de vida)
Tercer sistema y empleo	Acción piloto iniciada por el Parlamento Europeo	Potencial de empleo de las organizaciones que no pertenecen ni al terreno público ni al mundo de las empresas privadas con fines lucrativos dentro de los servicios sociales, culturales, de proximidad, relacionados con la mejora del marco de vida y el medio ambiente.
Nuevos yacimientos de empleo	Acción innovadora (artículo 6 del FSE)	Creación de empleos vinculados con las nuevas necesidades, la evolución de las competencias y de relaciones sociales en el mundo laboral (progreso tecnológico, protección del medio ambiente, evolución demográfica, movilidad sectorial y geográfica de los trabajadores).
Nuevos yacimientos de empleo	Acción innovadora (artículo 10 del FEDER)	Estrategias regionales y locales de apoyo a la creación de empleos de iniciativa local en sectores prioritarios relacionados con la mejora de la calidad de vida (servicios relacionados con las personas, el marco de vida y el medio ambiente).
INTEGRA	Iniciativa comunitaria	Nuevas vías de acceso o de vuelta al empleo destinadas a los colectivos más desfavorecidos, en particular, a las víctimas del racismo y de la xenofobia.
Escuelas de segunda oportunidad	Acción piloto	Nuevos métodos pedagógicos basados en una red de colaboradores procedentes de colectividades locales y del mundo laboral, para reinsertar a los jóvenes con vistas a conseguir un empleo.
Acciones en	Acción piloto iniciada por	Soluciones innovadoras de vuelta al mundo

favor de parados de larga duración	el Parlamento Europeo	laboral para los parados mayores de 40 años, en paro desde hace más de 2 años.
Proyectos piloto urbanos	Acción innovadora (artículo 10 del FEDER)	Estrategias urbanas integradas e innovadoras de revitalización y ordenación, principalmente mediante la promoción de actividades medioambientales, sociales, culturales y económicas, destinadas a crear empleos durables y mejorar la calidad de vida.

Teniendo en cuenta que cada programa remite a varias decenas o centenares de proyectos, este vivero europeo contiene un mínimo de entre 5.000 y 6.000 iniciativas, que serán evaluadas y analizadas regularmente. Sometidas a condiciones particulares dignas de experiencias de laboratorio, dichas iniciativas son objeto de un examen atento desde su lanzamiento y en cada etapa de su desarrollo hasta el final del programa. Pueden ser objeto de evaluación tanto los procedimientos jurídicos y financieros adoptados, la vía de inserción de los parados o la viabilidad económica a medio plazo de las actividades, como las ventajas para el territorio y la asociación de los socios locales. Además la evaluación debe poder llevar a determinar los métodos más pertinentes, así como su posible transferibilidad a otra región: de esta manera se convertirá en una guía pragmática para las futuras políticas de empleo o de desarrollo territorial.

Por lo general, la selección de iniciativas se efectúa por medio de convocatorias para la presentación de proyectos a nivel comunitario o a veces a escala nacional (en el caso de los programas de iniciativa comunitaria): los servicios de la Comisión redactan un pliego de condiciones dirigido a los candidatos. Paralelamente, y para uso interno, se establece un plan de ejecución presupuestario en el que se desglosan las diferentes medidas previstas.

Si bien en el seguimiento y la evaluación de la política llevada a cabo por la Comisión entre 1994 y 1999 participaron activamente un centenar de personas procedentes de sus servicios, el personal permanente movilizado para la gestión de dichos programas es bastante reducido, limitándose a una veintena de agentes como mucho. Para garantizar el asesoramiento metodológico y la animación de proyectos, a menudo es preciso recurrir a una oficina de asistencia técnica o a consultores externos, para lo cual se incluye una partida presupuestaria desde el lanzamiento del programa.

2.4 – Un laboratorio europeo

Esta labor de apoyo a la experimentación justificó que se incluyera en los Reglamentos relativos a los Fondos estructurales (períodos 1989-93 y 1994-99) una dotación equivalente al 1% de éstos, lo que permite a la Comisión llevar a cabo acciones innovadoras en el marco de la política de cohesión. El principio radica en que las conclusiones sacadas de los proyectos piloto se apliquen a mayor escala a los programas de iniciativa comunitaria (cuya función principal es propiciar, a mayor escala, la experimentación y divulgación de las buenas prácticas a través de redes de cooperación transnacionales). En una segunda fase, los resultados positivos generados en el marco de dichos programas pasarán a enriquecer los programas regionales y nacionales cofinanciados por la Unión Europea.

En comparación con algunos inconvenientes menores, el interés de este procedimiento es indudable, ya que las informaciones recabadas por la Comisión son de una riqueza sin parangón. Un proyecto bien dirigido hace ganar mucho tiempo a los responsables políticos, al permitirles acceder a elementos de análisis y de comparación neutros, así como a un elenco de métodos mucho más amplio que el que tendrían si las acciones fueran realizadas a nivel exclusivamente nacional.

El conjunto de las enseñanzas aportadas por varios programas piloto ha servido para identificar las etapas de una estrategia adecuada de fomento de las ILDE.

<u>Etapas previas</u>	Aculturación de la zona Todos los actores y la población deben ser receptivos al concepto de "nuevos yacimientos de empleo", es decir, a la posibilidad de crear nuevos empleos de servicios en los 19 ámbitos. Deben estar convencidos del interés que tiene hacer participar a su territorio en una estrategia de desarrollo económico no tradicional, ni agrícola, ni industrial.
	Autonomía de los actores locales Aquellos socios a los que se ha encomendado un papel importante en la dirección del proyecto deben estar en condiciones de hacer frente a este compromiso sin que su implicación financiera o técnica dependa de otros centros de decisión a escala regional o nacional.
	Clima de confianza y de cooperación Cualquier proyecto corre el riesgo de no poder llegar a despegar si para ello es necesario superar conflictos de intereses políticos, la dureza de la oposición sindical, la competencia entre proyectos y las rencillas personales.
	⇒ <u>Definición de una estrategia y de una asociación que se adapte a ella</u>
<u>Exploatación de los nuevos yacimientos de empleo</u>	Prospección de la demanda Deben realizarse antes de la fase de contratación: un diagnóstico territorial en profundidad siguiendo el modelo AFOM (ventajas e inconvenientes, oportunidades, limitaciones), la prospección entre empresas ya existentes, los estudios de mercado o las encuestas entre las familias.
	Descripción de la oferta (selección de los candidatos) Muchas acciones piloto se han visto desequilibradas por concentrarse en la oferta, es decir, en los parados, su contratación y formación. La vuelta al trabajo de parados de larga duración implica una fase de remotivación y aprendizaje individualizado del nuevo oficio. Al centrarse demasiado en los colectivos beneficiarios, disminuyen las posibilidades de viabilidad del proyecto.
	Construcción de los proyectos Esta etapa de conciliación entre la oferta y la demanda es esencial. Determinadas iniciativas originales han conseguido acortar el proceso apostando por redes en las que existían "proyectos dormidos", en los que podían participar parados, sindicatos locales

	de parados, asociaciones locales, agrupaciones de municipios, etc.
⇒	<u>Iniciativa local de desarrollo y de empleo</u>
<u>Empleos y actividades duraderos</u>	<p>Montaje financiero y técnico de los proyectos</p> <p>Al contrario que en las prácticas habituales inducidas por la multiplicación de subvenciones públicas para la creación de empleo o para la contratación de parados, el reparto de la financiación y la formación debe realizarse solamente al final del proceso.</p> <p>Seguimiento de los proyectos y de los promotores</p> <p>No debe perderse de vista, particularmente en el caso de parados de larga duración, el hecho de que después de algunos meses los promotores pueden caer en una fase de desaliento, incluso cuando el proyecto se desarrolla bien.</p>

Este tipo de intervención de la Comisión modifica notablemente la visión estática del reparto de competencias entre las autoridades públicas propuesto por el principio de subsidiariedad. Al no limitarse a desempeñar el papel de ventanilla financiera y ofrecer lugares de encuentro a los actores públicos locales y regionales, al mantener un diálogo directo con las redes transnacionales para identificar las buenas prácticas, la Comisión contribuye al progreso de la integración europea "desde abajo".

3 – PERSPECTIVAS INCIERTAS

Pese a que las instituciones europeas han desempeñado con éxito su función de descubridores y a que el movimiento de fondo que anima las iniciativas locales es poderoso, aún no es posible cantar victoria, ya que la inventiva de los promotores de proyectos locales choca con la resistencia enconada de los que por temor a los cambios pretenden frenar dicho movimiento. Otras amenazas provienen de individuos, grupos o empresas que no vacilan, por cálculo político o económico, en desviar en su provecho hasta las menores ventajas obtenidas por las ILDE. Esto pone de relieve la necesidad de mantener la capacidad de anticipación y vigilancia a nivel europeo sobre el proceso en curso y de dotar a las instituciones de instrumentos adecuados.

3.1 – La persistencia de frenos nacionales

El inmovilismo administrativo

¿Cuántos proyectos de calidad e iniciativas generosas han fracasado ante el inmovilismo de las administraciones, el bloqueo de las instituciones de todo tipo y el muro de conformismo mental? Muchos, demasiados si se toman en serio los problemas del paro y de la calidad de vida de los ciudadanos. La realidad es que, en todos los Estados miembros, las administraciones nacionales o regionales están mal preparadas y no disponen de los medios necesarios para ejercer las nuevas competencias que se les exigen.

Los sistemas educativos y los de contratación –oposiciones – ayudan a afianzar la visión anticuada que los candidatos a cargos administrativos tienen de lo que representa el trabajo en la administración pública. En ellos se sobrevaloran los conocimientos jurídicos en detrimento

de las competencias operativas y la experiencia en relaciones humanas necesarias para llevar a cabo proyectos en asociación.

Es de lamentar que los agentes encargados del desarrollo económico, las relaciones con las empresas, el empleo y los asuntos regionales, cuenten rara vez con elementos de análisis estadístico, sociológico o de prospectiva. ¿Cuántos tienen acceso a informaciones analíticas precisas sobre la situación de la región en la que trabajan (estado de las producciones y los servicios, perspectivas de desarrollo y de exportación, evolución de las desigualdades sociales, cualificaciones profesionales aprovechables, etc)? ¿Cuántos en su sector de competencia están al corriente de las "buenas prácticas" de nuevo cuño utilizadas en otras regiones y en otros países? ¿Cuántos saben interpretar los resultados de las políticas puestas en marcha por ellos mismos en años anteriores? En estas condiciones, ¿cómo pueden asesorar eficazmente a los parados, a los jefes de empresa, a los responsables de proyectos económicos y a los grupos locales?

La subsidiariedad entre autoridades locales, regionales y nacionales se ejerce de manera más negativa que positiva: los conflictos de competencias son más frecuentes que el espíritu de cooperación. El resultado es que a veces se dejan sin solución algunos problemas que se podrían haber resuelto mediante una colaboración estrecha, pasando por alto las responsabilidades de cada nivel o de cada administración sectorial.

Esta situación es particularmente problemática en el caso de los nuevos empleos de servicios, ya que sus promotores recurren a la administración de una manera ambivalente. Por una parte, la necesitan para crear un clima general propicio, reducir algunos obstáculos estructurales y, a veces, asegurarse una subvención que les permita arrancar. Pero al mismo tiempo le piden una mayor libertad de organización y desean sacudirse los controles demasiado severos.

Con su manera de funcionar, los poderes públicos ponen serias trabas a las pequeñas estructuras a las que, en principio, deberían ayudar. El mayor problema radica en los retrasos en los pagos. Los que tienen costumbre de tratar con administraciones o los beneficiarios de ventanillas públicas están al corriente desde hace mucho tiempo de esta limitación y por ello incluyen gastos suplementarios en el cálculo de sus prestaciones y en las ofertas de mercados públicos. Cuando se trata de experimentación, los retrasos son aún menos justificables ya que penalizan abusivamente a los proyectos innovadores. Uno de los métodos más utilizados para hacer frente a ese tipo de inconveniente consiste en recurrir a prefinanciaciones de organismos públicos locales o de otras instituciones de mayor flexibilidad financiera. El problema es que esta situación se traduce en una ventaja para aquéllos que cuentan con ayuda de estructuras de mayor envergadura, incluidos los grandes organismos financieros.

La Comisión constata con frecuencia que aproximadamente el 10% de los proyectos seleccionados dentro de un programa piloto no llegan a ver la luz por cansarse los socios de esperar el pago de las subvenciones: "Se observa que los plazos de puesta en marcha también son largos. Las limitaciones propias de los circuitos financieros públicos crean un punto de congestión común a todos los proyectos piloto..., por término medio transcurren 12 meses desde que se cierra la presentación de candidaturas hasta que los beneficiarios reciben los primeros fondos."¹⁰ La situación podría mejorar notablemente si se introdujera, tal y como se viene haciendo en los países nórdicos y anglosajones, una garantía de ejecución ("delivery mechanisms"). Pero en vez de esto, la administración sigue aplicando reglas dignas de otra

¹⁰ Informe SEC 98-25 de la Comisión

época, la del Estado de regalía: la incompetencia de los gestores no es sancionada mientras no haya malversación de fondos públicos, y las escasas evaluaciones que se realizan intervienen demasiado tarde como para poder reorientar útilmente una política. Por el momento, la reforma de los procedimientos contables no parece estar en el orden del día en la mayoría de los Estados miembros.

También puede suceder que los gobiernos beneficien intencionadamente a algunos tipos de empresarios o formas jurídicas particulares a la hora de desarrollar nuevas actividades o la creación de empleos, sentando precedentes duraderos en las características de los nuevos sectores. Por ejemplo, en 1994 el gobierno de Dinamarca y en 1996 el de los Países Bajos optaron por fomentar el desarrollo de empleos y servicios a domicilio (limpieza, jardinería, lavandería, decoración, etc) utilizando los sistemas clásicos de ayuda a la creación de empleos dentro de empresas ya existentes, o mediante subvenciones al consumo, en vez de emitir cheques-servicio que podrían haber estimulado la oferta de microempresas privadas o de economía social. El principal argumento para justificar esta elección fue el de la relativa seguridad jurídica y social ofrecida por los estatutos de los asalariados y las sociedades de derecho privado.

En otros casos, como el de Alemania, donde era de esperar un rápido desarrollo del sector de servicios a domicilio cuando se instauró un sistema de seguros y subsidios a las personas mayores y minusválidos, en vez de supeditar el pago del seguro-dependencia a la compra de una prestación, se dejó la utilización de las sumas recibidas al criterio de las familias, es decir dejándoles libertad para recurrir a una empresa privada, a organizaciones caritativas o al pago de un voluntario familiar. Esta decisión política tuvo repercusiones importantes en la evolución del sector durante los últimos años, al reforzar la influencia de los organismos sociales tradicionales y no estimular el nacimiento de nuevas formas de servicios profesionales.

La rigidez del marco jurídico y de los sistemas de ayuda actuales

En un contexto marcado por una mayor flexibilidad en el plano social, las ILDE deben superar nuevos obstáculos. La Comisión subrayaba en 1996 que "los países con gran tradición industrial parecen aceptar más difícilmente este enfoque"¹¹. Actualmente, los problemas se concentran en torno a dos cuestiones: la evolución de los estatutos profesionales y la adaptación de las políticas de empleo.

El fomento del espíritu de empresa y la adaptación de las organizaciones y de los trabajadores a las nuevas condiciones de producción y de competencia constituyen el leitmotiv de las recomendaciones de los informes públicos sobre empleo internacionales (OCDE, OIT, Unión Europea) y nacionales. Estas organizaciones basan sus consejos en la realidad económica, a la que no son ajenas (como nuevas estructuras jurídicas) las iniciativas locales, es decir la discontinuidad de las carreras profesionales. En 1998 ya parecía claro: "Los estatutos profesionales individuales y los regímenes sociales parecen cada vez más inadecuados para los candidatos a la creación de empresas, que frecuentemente se plantean esta actividad como una etapa en su vida profesional y no quieren que se les penalice personalmente por haber intentado llevar a cabo un proyecto ambicioso".¹² Este freno estructural particularmente importante se debe a la lenta evolución del derecho laboral, que no avanza a la par de las

¹¹ Informe SEC 96-2061 de la Comisión

¹² Informe SEC 98-25 de la Comisión

profundas transformaciones del mundo salarial, ni de la generalización de la flexibilidad deseada y experimentada durante toda la vida.

En lo que se refiere a las estructuras jurídicas de acogida de nuevos proyectos económicos, los numerosos cambios registrados durante los últimos diez años, parecen todavía muy tímidos. Las iniciativas locales tropiezan principalmente con la falta de fluidez entre los regímenes. Esto dio lugar a una serie de recomendaciones de orden práctico en 1998. "La creación de un marco favorable al espíritu de empresa requiere algo más que la simplificación de las formalidades administrativas. Deben fomentarse simultáneamente las diferentes formas de empresariado, multiplicando los canales de conexión y de cooperación entre PYMES privadas, microempresas y empresas sociales, y desarrollando instrumentos financieros y jurídicos adecuados, en particular mediante la capitalización de las buenas prácticas locales."¹³. Este inmovilismo refleja desgraciadamente las reticencias de las administraciones, las organizaciones profesionales, las instituciones bancarias y los interlocutores sociales a la hora de prestar mayor atención a las necesidades de las pequeñas empresas y hacer todo lo posible para satisfacerlas.

Durante los últimos años, casi todos los Estados miembros han reformado sus políticas de empleo. No obstante, en vez de facilitar el desarrollo de las iniciativas locales, las nuevas oficinas de empleo parecen ponerse en contra. Esta paradoja fue subrayada por la Comisión en 1998: "en varias regiones, la implantación de una estrategia local se vio dificultada por el hecho de que se había confiado el control del proyecto a las oficinas de empleo, o por la competencia que ejercían los mecanismos nacionales de lucha contra el desempleo."¹⁴.

Es posible aducir como mínimo dos razones, una económica y otra sociológica, para explicar esta situación aparentemente contradictoria:

- En primer lugar, los dispositivos reglamentarios y financieros perturban el equilibrio económico necesario para que se pongan en marcha la actividad y la creación de empleo. Las ILDE son asfixiadas por medidas nacionales demasiado sofisticadas. Con el pretexto de no comprometer los fondos públicos de reinserción de parados más que en actividades rentables y duraderas, someten los proyectos a exigencias excesivas. Por otra parte, en los nuevos servicios que requieren gran cantidad de mano de obra, los salarios y los costes sociales y fiscales elevan el umbral de rentabilidad a un nivel difícil de alcanzar, dada la baja productividad de los trabajadores reinsertados. En otros casos, los subsidios de paro, demasiado generosos, no incitan a los parados a aceptar empleos que sólo les aportarán un pequeño suplemento económico. El riesgo de fracaso y sobre todo la obligación de reconvertirse profesionalmente tienen un efecto disuasorio frente a una perspectiva de ganancia modesta.
- En segundo lugar, las oficinas de empleo encuentran dificultades para salir del esquema de asistencia y de monopolio que caracterizaba tradicionalmente su misión. Pese a algunas buenas prácticas nacionales, no hay que olvidar que en muchos casos, las agencias nacionales de empleo son percibidas como organizaciones burocráticas, cuya principal preocupación es la de hacer respetar la reglamentación o la de evitar los fraudes en los subsidios de desempleo. Los agentes de estos servicios, además de contar con una plantilla desproporcionadamente baja ante el crecimiento brutal del número de parados, carecen de la preparación necesaria

¹³ Informe SEC 98-25 de la Comisión

¹⁴ Informe SEC 98-25 de la Comisión

para participar en los proyectos de desarrollo local, limitándose a colaborar con su buena voluntad. Cuando están bien formados, a veces son empujados (por exigencias internas de eficiencia) hacia una actitud imperialista, "catalogando" cualquier nueva iniciativa dentro de las medidas propuestas e incluyéndola en una estadística que servirá para probar sus buenos resultados. Cuando no pueden incluirla en los programas nacionales, no dudan en marginarla, aunque cuente con el apoyo de una fuerte asociación local o de la Unión Europea.

3.2 – Las nuevas amenazas

En el actual contexto económico y social, las ILDE parecen exponerse a dos riesgos principales de "recuperación": la tentación del aislacionismo, oculto en ocasiones tras la reivindicación de reconocimiento territorial, y el riesgo provocado por el exceso inverso, cuando triunfa la racionalidad económica liberada de cualquier obligación social o territorial.

El riesgo de aislacionismo

El componente "comunitario" sobre el que se construyen numerosas iniciativas locales las hace particularmente vulnerables a las ideas más retrógradas. Alimentando la entelequia de que es posible construir un refugio contra los ataques exteriores del progreso, este tipo de doctrinas pueden seducir a grupos o zonas que se consideran particularmente maltratados por las recientes evoluciones económicas: las zonas rurales en plena reestructuración agrícola y las regiones periféricas.

Los temas preferidos por algunos grupos locales para desarrollar nuevos empleos de servicios traducen esta tendencia: se centran en la valorización del patrimonio y el "buen hacer" tradicionales. En manos de algunos grupos locales y en contextos particulares, las ILDE pueden convertirse en un poderoso instrumento de control social, manteniendo a las mujeres en un papel ancestral (costura, bordado, encaje, confección de productos alimenticios, ayuda a las personas mayores, cuidado de niños, etc). Pero hay que evitar la generalización abusiva: algunos proyectos son verdaderamente innovadores, capaces de aportar un progreso real a mujeres, al hacerlas beneficiarias de una formación y de una mejora de las condiciones laborales y salariales.

El riesgo de aislamiento puede verse agravado por algunas opciones de política económica y social. El apoyo a los parados para crear sus propios empleos, posible solución parcial al paro en algunas zonas y para algunas personas, conlleva riesgos si se convierte en una vía sistemática de reinserción profesional. Por una parte puede hacer que la economía local se estanque en un sistema precapitalista y por otra puede confinar a los individuos dentro de un modelo social y laboral arcaico y paternalista. Varios Estados miembros (Reino Unido, Suecia y Países Bajos) han privilegiado esta opción para luchar contra la exclusión social y el paro entre los inmigrantes: no está claro que se hayan medido adecuadamente los riesgos que conlleva.

Mal controlados, algunos programas de desarrollo local podrían exponer una zona al control de fuerzas no democráticas. Naturalmente, estas amenazas son todavía difusas, pero su extensión desacreditaría al conjunto de las iniciativas locales o acabaría con las experiencias en ciertas regiones o países. No cabe duda de que es posible protegerse de tales perversiones, la mejor solución para ello consiste en definir reglas de juego estrictas y comunes a todas las zonas y grupos y controlar que se respeten.

La recuperación por grandes estructuras

La codicia de los grandes grupos privados o de economía social alimentada por la perspectiva de un mercado de gran envergadura capaz de generar beneficios a medio plazo acecha igualmente a las ILDE. Esta evolución no sería inquietante si a menudo no viniera acompañada de una racionalización, técnica o económica, que termina por descalificar a las personas menos brillantes que habían podido encontrar un empleo gracias a las ambiciones sociales de las iniciativas locales.

Nos encontramos ante una influencia creciente de grandes grupos terciarios integrados que ofrecen un conjunto de servicios vinculados al marco de vida y al medio ambiente, tales como la gestión del agua, los residuos y la energía. Con el paso del tiempo (salvo cuando las autoridades locales han adoptado una política destinada a diversificar la oferta o a optimizar las repercusiones de las inversiones o de los subcontratos en el empleo), el lugar ocupado por las ILDE se ha reducido hasta el punto de convertirse en marginal. En ocasiones, las iniciativas jugaron claramente el papel de pioneras, poniendo a punto procedimientos o creando la demanda, y una vez llegado el grado de madurez fueron expulsadas del mercado por una compra amistosa o por prácticas de competencia más duras. Esta evolución no debe ser subestimada, puesto que corresponde en el sector terciario a lo mismo que ocurrió en el sector industrial. Fernand Braudel (ver bibliografía) no duda en considerar este tipo de canibalismo como un fenómeno secular. Las grandes estructuras tienen la inmensa ventaja de poder reducir costes, ya sea basándose en la cantidad de servicios que proporcionan o en la gama que ofrecen. De hecho, a los municipios se les proponen carteras enteras de funciones integradas.

Otro problema radica en los propios marcos reglamentarios, creados para favorecer el desarrollo de nuevos empleos y servicios. La consolidación de un elemento novedoso y de la penetración en un nuevo nicho de mercado dependen, las más de las veces, de la estabilización de las condiciones de oferta y de compra. Además algunos procesos tecnológicos precisan de una inversión de rentabilidad diferida y de arriesgadas y costosas investigaciones. En este caso, el tamaño es una ventaja incomparable. En los servicios vinculados al medio ambiente, algunos dispositivos fiscales, como las ecotandas, pueden aportar nuevas fuentes de financiación y hacer el mercado más atractivo. Si bien las ILDE pueden beneficiarse de dichas fuentes, es evidente que las estructuras de tamaño superior podrán sacar un provecho aún mayor; por lo tanto, las iniciativas locales, dado su pequeño tamaño, se encuentran en condiciones de desigualdad y, tarde o temprano, están condenadas a ceder su sitio a estructuras mayores.

Habitualmente se utilizan varios métodos para salvar este escollo. El primero consiste en una estrategia orientada hacia la innovación, una carrera constante que puede dar buenos resultados pero también resultar agotadora a la larga. La otra posibilidad para las iniciativas locales ha consistido, hasta ahora, en romper el aislamiento, federándose y desarrollando redes que permitan poner en común algunas funciones periféricas o secundarias, como la investigación y desarrollo, el acceso a la financiación, la formación o la comercialización. Se trata de una pista interesante, pero que no se presta a todos los ámbitos, sin contar con que no todos los Estados miembros poseen un entorno jurídico que facilite este tipo de agrupaciones.

En el ámbito de los servicios a domicilio, las iniciativas locales encuentran igualmente una fuerte competencia por parte de las grandes estructuras, ya sean del sector privado o de la economía social. Dichas iniciativas deben hacer frente a dos estrategias diferentes: ya sea el

monopolio de asociaciones y organizaciones caritativas, que les impide entrar en el sector, o la racionalización industrial (limpieza), que les conduce a una guerra de precios sin cuartel (espiral de desvalorización –descalificación).

En todo caso, la amenaza que presentan las grandes estructuras debe ser incorporada al debate general sobre el potencial de las PYMES que se viene desarrollando desde principios de los noventa. Al contrario de lo que se podría pensar, la causa dista de estar ganada, incluso a pesar de los datos y cifras que evidencian la contribución de las PYMES a la creación de empleos.

3.3 – La necesidad de una función europea de vigilancia respecto a la innovación

El nuevo marco de la acción comunitaria

El futuro marco de apoyo de la Unión a las ILDE está hoy día claramente definido:

En lo relativo al empleo y la creación de empresas, la "Estrategia coordinada para el empleo" y la directriz de las "fuentes potenciales de empleo" encomienda a los Estados miembros, a las autoridades locales y a los interlocutores sociales la responsabilidad de reducir los obstáculos que frenan el desarrollo de nuevas actividades, apoyándose principalmente en las oficinas públicas de empleo.

En cuanto a la dimensión territorial, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron, el 26 de marzo de 1999, el nuevo marco reglamentario y financiero de la política de cohesión de la Unión hasta el 2006. El fomento de las ILDE se encuentra entre las medidas elegibles para ser cofinanciadas por el FSE y el FEDER, tanto en los programas territorializados de los objetivos 1, 2 y 3 como en los programas de iniciativa comunitaria. La condición para que las ILDE puedan contar con ayudas comunitarias es que figuren en las estrategias de desarrollo de las regiones o de los gobiernos nacionales. Este reconocimiento puede acarrear un mayor efecto de difusión en el territorio de la Unión, pero deja de lado una dimensión importante de la dinámica europea, la de la construcción de redes transnacionales e interregionales.

Y así, de conformidad con el principio de subsidiariedad bien entendido, el futuro de las iniciativas locales se encuentra casi exclusivamente, por una parte, en manos de actores locales públicos y privados y, por otra, en las administraciones nacionales. Puesto que la reforma de 1999 estaba regida por el control presupuestario y la eficiencia, con la voluntad deliberada de reducir las intervenciones directas de la Comisión, no es de extrañar que las acciones innovadoras y los programas de iniciativa comunitaria hayan sufrido las consecuencias de las negociaciones finales del Consejo de Berlín. El porcentaje de las intervenciones estructurales reservado a las acciones innovadoras para el período 2000-2006 fue reducido al 0,4% (en vez del 1% anterior). Los proyectos piloto se referirán, en adelante, exclusivamente al FEDER y al FSE. En cuanto a la dotación de los programas de iniciativa comunitaria (INTERREG, EQUAL, LEADER y URBAN), ésta será de 5,23%, lo que representa una reducción de un tercio respecto al período 1994-1999, llevándose la mejor tajada la cooperación transfronteriza de proximidad.

Sabiendo que las reglas y procedimientos aplicados en el marco de las intervenciones financieras habituales no están adaptados a los nuevos proyectos y a las innovaciones, cabe interrogarse sobre la capacidad de iniciativa que le queda a la Comisión en este tema.

Las reformas financieras y jurídicas indispensables para esta nueva función

Hoy por hoy, el malentendido parece total: para tratar de racionalizar la expansión de las relaciones directas entre las iniciativas locales y la Comisión, los reformadores públicos proponen recurrir cada vez más a la evaluación, cuando lo que habría que buscar es lo contrario.

Desde finales de los años 80, las políticas públicas se ven sometidas a exigencias cada vez mayores de transparencia y eficiencia. En la Unión, el movimiento se ha visto sustancialmente reforzado a partir de 1995, cuando las voces suecas y finlandesas se unieron a las demandas danesas. Así, cualquier decisión comunitaria viene acompañada de manera casi sistemática de una evaluación, ya que esta disciplina, muy joven todavía, debe supuestamente servir para dos cosas: primero, para informar de los resultados obtenidos y justificar las sumas empleadas y, segundo, para permitir un reajuste rápido de las políticas. A nivel de calidad, su aportación es innegable, si se compara con los métodos rudimentarios de control clásico, como el cálculo de rentabilidad ("value for money") o el control contable de legalidad. Y desde esta misma óptica, la Comisión insistía en 1998 sobre la necesidad de reforzar la evaluación. "Los resultados de estas medidas deben comprenderse también en función del contexto local e incluir datos cualitativos. Por consiguiente, hay que establecer indicadores sociales y medioambientales para analizar la evolución del atractivo del territorio, integrar datos sobre los cambios que se hayan producido a escala local en otros sectores privados y públicos, discutir la calidad de los puestos de trabajo y de los servicios y, finalmente, adoptar una escala temporal compatible con los ciclos de crecimiento de los ámbitos estudiados."¹⁵

Sin embargo, los experimentos llevados a cabo por la Comisión no pueden entrar en la parrilla clásica de análisis de los evaluadores, puesto que su interés radica tanto (o incluso más) en los métodos utilizados como en los resultados finales. El carácter de prototipo de estas experiencias, su pequeño tamaño y las condiciones particulares de su lanzamiento hacen dudar de la pertinencia de un análisis cuantitativo, componente principal de los ejercicios de evaluación. Habría que establecer nuevos criterios de juicio más cualitativos, más orientados hacia el análisis de los procesos (composición de las asociaciones, reparto de competencias según las diferentes fases del proyecto, pertinencia y coherencia de la estrategia seguida).

Situándose a la cabeza de una dinámica europea en favor de empleos de servicios que respondan a nuevas necesidades de la sociedad, la Comisión ha fomentado numerosas iniciativas locales. Pero sería un error considerar que la multiplicación de programas piloto es fruto de una deriva incontrolada y de las pretensiones hipócritas de la burocracia de Bruselas.

En realidad, esta evolución corresponde al progreso de la construcción europea. En los sectores vinculados con el desarrollo económico y social, el valor añadido de la intervención comunitaria no se limita a aliviar o a redistribuir, como lo ha hecho desde el tratado CECA con el FSE y después con el FEOGA en la política agrícola común, e incluso en gran medida con los Fondos estructurales en lo que se refiere a la política de cohesión. La Comisión tiene que experimentar nuevas prácticas. Su legitimidad reside en su capacidad para dirigir experimentos y convertir las conclusiones extraídas de éstos en reformas capaces de mejorar la eficiencia de las políticas públicas comunitarias o nacionales. Para ello se ve obligada a administrar directamente los programas y, en este contexto, su responsabilidad rebasa la del simple control y correcta administración de los gastos por parte de los Estados miembros.

¹⁵ Informe SEC 98-25 de la Comisión

El informe de evaluación del programa "Acciones piloto en favor de parados de larga duración", que la Comisión presentó al Parlamento Europeo en 1998 es perfectamente claro en ese punto: "En lo relativo al seguimiento de las acciones, las autoridades comunitarias tienen a su cargo dos funciones diferentes:

- una función de control financiero y reglamentario, incluido el respeto de los compromisos adquiridos dentro de un calendario preestablecido;
- una doble y constante asistencia técnica, tanto a los promotores como a los portadores de proyectos. En primer lugar, la Comisión debe convertirse en una "central de recursos", facilitando la circulación de ideas, divulgando las experiencias adquiridas de otros programas, facilitando los procesos (elaboración de "modelos" para la gestión financiera, orientaciones metodológicas, etc.). Seguidamente, la Comisión no debe subestimar las tareas de animación sobre el terreno. La influencia comunitaria puede jugar y ha jugado en este programa un papel determinante para convencer a algunos asociados."

Esta función de dirección de laboratorio (selección, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos) necesita un marco financiero y jurídico derogatorio. Las instituciones comunitarias deberían tratar estas actividades como lo hace un gran grupo industrial con su departamento de investigación y desarrollo, aceptando que es necesario dedicarle recursos humanos importantes y desproporcionados con relación a las sumas invertidas, consintiendo de antemano posibles fracasos, pero exigiendo un seguimiento riguroso e informes detallados sobre las conclusiones que se deben extraer de dichas experiencias. Esta reforma se enfrenta a un problema de disponibilidad interna en el ámbito de las competencias técnicas, indispensables para realizar con acierto dichas tareas.

Para reforzar esta labor de exploradora adjudicada a la Comisión, sus agentes se ven forzados a aprender un nuevo oficio. Se les pide que evalúen, contrasten, comparan, animen y aporten asistencia técnica a las experiencias en curso. No es necesario llevar a cabo una encuesta para comprender que esas virtudes escasean en el seno de cualquier administración y que esta evolución representa un reto de gran interés para la Comisión.

CONCLUSIÓN

Después de seis años de fomento, análisis y evaluación, el panorama europeo de las iniciativas locales de empleo aparece menos borroso, pero mucho más complejo. La sensación de vitalidad y de inestabilidad que desprende debe ser apreciada en su justa medida, como el reflejo de una realidad europea viva y de un potente movimiento de integración que respeta las diversidades.

El papel ambivalente desempeñado por la Comisión y determinadas instituciones comunitarias respecto a las iniciativas locales refleja la modificación de las ambiciones asignadas, en su calidad de potencia regional, a la Unión Europea. Para poder asumir correctamente su poder de iniciativa dentro de un contexto de integración reforzada, la Comisión ya no puede limitarse a elaborar reglamentaciones sofisticadas o a controlar su aplicación, sino que debe situarse en una posición de precursora ante los Estados miembros, realizando una labor de prospección que le permita anticipar las futuras evoluciones y guiar a los Estados miembros sobre las orientaciones políticas más pertinentes. Esta nueva función merece ser ampliamente reconocida y tendría que contar con estructuras y medios adaptados.

El reto es capital: de él dependen la renovación y profundización del modelo social europeo, de acuerdo con las aspiraciones y necesidades de las sociedades del siglo XXI. De él depende igualmente la renovación del estilo del ejercicio del poder de propuesta de la Comisión, pieza maestra del "triángulo institucional".

ANEXO 1

EL programa "nUEVOS servicios, nUEVOS empleos" en FrancIA

El gobierno francés lanzó en octubre de 1997 el programa "Nuevos servicios, nuevos empleos", destinado a fomentar la creación de 350.000 empleos para jóvenes, antes de que finalizara 1999, en ámbitos que responden a nuevas necesidades sociales. Los empleos son cofinanciados por el Estado durante 5 años a un nivel de 14.000 euros por puesto de trabajo y por año. La novedad de este programa en el paisaje social francés radica, por una parte, en la duración del compromiso público (5 años) y, por otra, en el reto que representa para el desarrollo local. En efecto, es la primera vez que el Ministerio de Trabajo se apoya tan claramente en la movilización de actores locales, autoridades, asociaciones, así como en el sector privado, para elaborar proyectos de creación de actividad que respondan de manera innovadora a la demanda local y sirvan para identificar a jóvenes con posibilidades de ser contratados. En cada zona fue nombrado un animador local, cuya tarea consistía en coordinar los proyectos.

De manera voluntaria, el programa no se limita a una categoría particular de jóvenes, actividades o territorios. Su lanzamiento vino acompañado de medidas relativas a la profesionalización de los jóvenes y de los servicios, así como de un dispositivo completo de seguimiento estadístico y de evaluación. Los principales beneficiarios son los jóvenes menores de 26 años, pero para los que han trabajado poco o nunca el límite es de 30. Estos jóvenes son contratados por las autoridades públicas locales, o por organismos sin fin lucrativo, mediante contratos de derecho privado y duración determinada (60 meses) o indeterminada.

Cuando han pasado más de dos años desde su lanzamiento, se puede establecer un balance parcial:

- los poderes públicos querían evitar que estos nuevos empleos hicieran competencia a los puestos públicos locales y que pudieran ser confundidos con los empleos de reinserción de personas desfavorecidas; estos objetivos se han conseguido.
- a finales de 1999 habían sido creados 220.000 puestos de trabajo (129.000 por iniciativa de colectividades locales y asociaciones y 75.000 por el Ministerio de Educación nacional). Fueron contratados 210.000 jóvenes (la diferencia se explica por la doble gestión de los expedientes, la primera fase corresponde a la aceptación del proyecto y la segunda a la contratación). Más de la mitad de los contratos ofrecen una remuneración superior al salario mínimo.
- en el reparto por ámbitos de actividades aparece una clara predominancia de los servicios de la vida cotidiana (37%), seguidos del ocio y la cultura con un 25%. Detrás se encuentran los servicios vinculados al medio ambiente (14%) y la mejora del marco de vida con un 8%, a los que conviene añadir los servicios de desarrollo local, de animación y de asistencia técnica a las asociaciones (8%).
- de manera general, y al contrario de lo que ocurrió con otros dispositivos de lucha contra el paro (por ejemplo, los empleos verdes) en los que las zonas rurales y las ciudades de talla media estaban excesivamente representadas, las grandes ciudades se han comprometido en gran medida en este programa. Las diferencias importantes entre regiones reflejan la desigualdad de la movilización local, así como los comportamientos tradicionales en materia de cooperación.
- el análisis detallado de los proyectos confirma la parcelización de los empleos creados en el seno de microproyectos locales, en comparación a los enormes contingentes con los que

cuentan las administraciones responsables de la policía o la educación nacional. Las otras creaciones de empleos de gran envergadura resultan por lo general de proyectos procedentes de redes asociativas nacionales o de organismos especializados, como las fundaciones de empresas privadas. Estos últimos recurren casi sistemáticamente a las agencias de empleo, mientras que en los proyectos locales la contratación que se suele realizar es de proximidad.

– la posibilidad de que un empleo dure más allá de cinco años parece variar según los tipos de servicios y los organismos contratantes. En el sector público local es probable que los jóvenes se vayan integrando gracias a la inclusión en los servicios públicos de nuevas actividades. Lo mismo ocurrirá en las actividades de tipo social efectuadas por asociaciones sin fin lucrativo. Por el contrario, en sectores como el turismo, cultura, deporte o medio ambiente, las perspectivas de mantenimiento dependen directamente del incremento de los beneficios y de la autofinanciación.

ANEXO 2

EL Plan "Melkert" Y EL programA "rewlw" EN LOS paÍSES baJOS

En 1994, el Ministro de Asuntos Sociales y Empleo holandés, Ed Melkert, introdujo nuevas medidas para fomentar la reinserción de parados de larga duración. El plan Melkert, de una duración de 4 años, se dividía en 4 partes, de las que la primera, la más ambiciosa, tenía como objetivo la creación de 40.000 empleos hasta el año 1998 en los servicios colectivos locales y de asistencia o de cuidados a personas. Los beneficiarios de este dispositivo eran personas en paro desde hace más de un año, residentes en un municipio que recibía subvenciones con tal fin. Los habitantes de grandes ciudades con problemas sociales graves fueron considerados prioritarios.

A finales de 1998, las autoridades establecieron el balance del programa y consideraron que el objetivo había sido alcanzado de manera satisfactoria: fueron creados 35.000 puestos de trabajo, de los cuales 24.000 en el ámbito de los servicios municipales y 11.000 en los servicios a personas. El reparto entre dos clases de empleo – dos tercios, un tercio – coincidía con las previsiones iniciales. Teniendo en cuenta los plazos normales de inicio y algunos retrasos de tramitación, los 5.000 empleos restantes deberían ser ocupados rápidamente.

Los empleos creados en las colectividades locales abarcan un amplio abanico, prácticamente los 19 ámbitos identificados por la Comisión, de los que destacan 4 grupos predominantes: la seguridad en lugares públicos y en los transportes (43%), la educación, con 21%, el mantenimiento de los espacios públicos urbanos (16%) y el cuidado de niños (10%). El criterio de paro de larga duración explica que los beneficiarios sean mayoritariamente personas poco o nada cualificadas. La presencia de las mujeres no es homogénea en todos los tipos de empleos creados, ocupando 43% de los propuestos por los municipios y 73% en los nuevos servicios a personas.

En 1998, el gobierno holandés decidió relanzar un nuevo programa "REWLW" (Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen) nuevos empleos colectivos para los parados de larga duración hasta el 2002 para la creación de 20.000 empleos adicionales. Este dispositivo fue sensiblemente reajustado en el otoño de 1998 para hacer hincapié en la consolidación de los empleos y la profesionalización de los parados.

Los principales cambios se refieren a:

- la mayor responsabilidad de las colectividades locales en la organización de servicios, el reparto de empleos según sectores y su financiación (anteriormente, y hasta 1999, esta labor reguladora correspondía, en los servicios de cuidado a personas, a las instituciones nacionales);
- el nuevo dispositivo fue ampliado al conjunto del sector público, al asociativo y a las empresas de economía social;
- una cuota de 10% fue reservada a la inserción de personas minusválidas;
- los nuevos empleos de inserción de parados pueden dar lugar a una remuneración de hasta 130% del sueldo mínimo estatutario (inicialmente el límite era de 120%). En los empleos "consolidados" (unos 10.000, escogidos entre los 60.000), el sueldo puede alcanzar 150% del salario mínimo estatutario.
- la formación y la transformación progresiva de empleos destinada a desarrollar actividades no subvencionadas fueron objeto de una atención particular, recibiendo financiación complementaria.

Anexo 3

Los cheques-servicio municipales en Finlandia

En Finlandia, el lanzamiento de cheques-servicio destinados al cuidado de niños corresponde a la preocupación por preparar progresivamente la privatización de este servicio sin degradar la calidad de las prestaciones, pero aportando a los padres mayor diversidad en la oferta (horarios, métodos pedagógicos, proximidad geográfica, etc). Gracias a la experiencia francesa de "cheques empleo-servicio", lanzada a finales de 1994, y de la ayuda municipal danesa a los servicios domésticos lanzada en enero del 1994, el gobierno es igualmente consciente de las grandes exigencias de la sociedad finlandesa respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como de los avances relacionados con el modelo social.

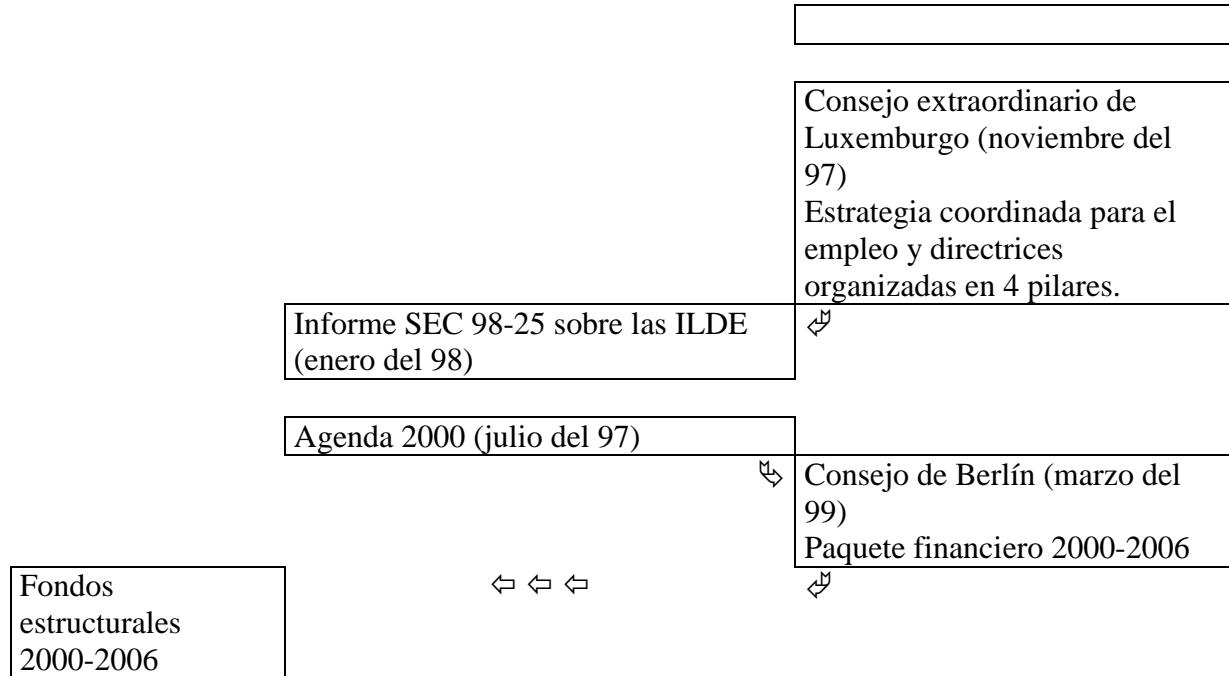
Los cheques-servicio para el cuidado de niños fueron puestos en circulación en marzo de 1995, por un período experimental de 3 años, en 33 de los 460 municipios con que cuenta el país. El sistema, muy descentralizado, da libertad a los municipios para determinar el importe de dichos cheques y su parte de cofinanciación. De hecho, más de la mitad de los Ayuntamientos adoptaron un sistema de subvención inversamente proporcional a los ingresos de los hogares, tomando como referencia el precio del servicio público de cuidado de niños que se mantuvo sin cambios. Por parte de la oferta, la única obligación es la calidad y la competencia de los puericultores/as, comprobada por los municipios, que ponen a disposición de los padres un registro de prestadores de servicios reconocidos. Este cheque-servicio equivale a un bono de cambio adquirido por los padres en los servicios municipales. Su lanzamiento está sometido a una evaluación nacional continua.

La experiencia resultó positiva y produjo resultados inesperados. En los primeros meses, más de un cuarto de los cheques-servicio fueron utilizados por familias que anteriormente dejaban a los niños en casa, lo que permitió el nacimiento de una nueva demanda no satisfecha por la oferta pública. Cerca de 20% de los padres aceptaron pagar más caro servicios privados, justificando su decisión en la calidad. Los cheques-servicio han servido para crear empleos, lo que no era el objetivo directo del programa: un 22% de los prestadores de servicios son nuevos en el sector. Cabe recordar que la elección del cuidado de niños como terreno de experimentación no fue fortuita, puesto que las restricciones presupuestarias habían ocasionado despidos en algunos servicios de asistencia social. La mayoría de las mujeres en paro desean encontrar un empleo y están dispuestas a hacer valer su experiencia profesional creando su propia empresa o asociándose con antiguas colegas mediante una cooperativa.

ANEXO 4

MEMORÁNDUM DE LAS DIFERENTES ETAPAS

<u>PROGRAMAS</u>	<u>COMISIÓN EUROPEA</u>	<u>CONSEJO</u>
	Libro Blanco "Crecimiento, competitividad, empleo"	Consejo de Bruselas (diciembre del 93) Mandato sobre los "nuevos yacimientos de empleo"
	Encuesta sobre los "nuevos yacimientos de empleo"	Consejo de Corfú (junio del 94) Mandato sobre el desarrollo local
	Documento de trabajo sobre el desarrollo local	Consejo de Essen (diciembre del 94) Dotación de un marco y coordinación de las políticas de empleo
	Informe de síntesis sobre las ILDE	Consejo de Cannes (junio del 95)
	Informe SEC 95-564 sobre las ILDE (marzo 95)	Consejo de Madrid (diciembre del 95) Planes nacionales plurianuales de empleo
	Comunicación sobre las ILDE (junio 95)	Consejo de Florencia (junio del 96) Pactos territoriales y locales para el empleo
Pactos territoriales para el empleo	↔ ↔ ↔	Consejo de Dublín (diciembre del 96)
	Informe SEC 96-2061 sobre las ILDE (noviembre del 96)	



ANEXO 5

LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE 1993 a 1999

1993

En la cumbre de Bruselas del 10 y 11 de diciembre de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno ratificaron las conclusiones y recomendaciones de Libro blanco. Mencionan "el desarrollo del empleo en relación con la satisfacción de nuevas necesidades relacionadas con la calidad de vida y con la protección del medio ambiente" en la lista de las acciones que se deben emprender a nivel nacional. Solicitan igualmente a la Comisión "que estudie la cuestión de las nuevas bolsas de empleo", incluyéndolas en el proceso de seguimiento.

1994

En Corfú, los días 24 y 25 de junio de 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno señalan que "en lo que respecta a la creación de nuevos puestos de trabajo en relación con el cumplimiento de las nuevas exigencias en materia de calidad de vida y protección del medio ambiente, se ha adoptado un conjunto de iniciativas, pero que aún quedan por explotar muchas de las nuevas áreas de crecimiento del empleo definidas en el Libro Blanco." E incluso subrayan "la importancia del estudio que preparará la Comisión sobre esta materia antes del próximo Consejo Europeo." En respuesta a las iniciativas tomadas por los gobiernos de Portugal, de Irlanda y de Dinamarca, el Consejo añade que "considera que las iniciativas de desarrollo local ofrecen un considerable potencial para fortalecer el tejido económico y social de la Unión Europea y para crear puestos de trabajo. Tales iniciativas constituyen un elemento esencial del nuevo modelo de desarrollo mencionado en el Libro Blanco y contribuirán a preservar la diversidad cultural dentro de la Unión." Se confía a la Comisión un nuevo mandato: "dentro del marco del informe sobre nuevas fuentes posibles de empleo que se presentará al Consejo Europeo de Essen, de redactar un inventario detallado de las diversas acciones a escala comunitaria para el fomento de iniciativas de desarrollo y empleo local, en particular las que se refieren a las microempresas y a las industrias artesanales. Este inventario irá acompañado de las propuestas que se consideren necesarias para reforzar la coherencia y eficacia de esas acciones."

Durante el Consejo de Essen celebrado los días 9 y 10 de diciembre de 1994, la Comisión presenta el tan esperado informe y propone un dispositivo para dotar de un marco y coordinar las políticas de empleo nacionales. Los nuevos yacimientos de empleo encuentran su lugar en la rúbrica consagrada al aumento de la intensidad en términos de empleo del crecimiento: "por último, el fomento de iniciativas, en particular a nivel regional, generadoras de puestos de trabajo que respondan a necesidades nuevas, por ejemplo en el ámbito del medio ambiente y de los servicios sociales." Pero el informe no suscita más reacciones que los informes de apoyo presentados por los tres gobiernos, puesto que las conclusiones se limitan a mencionar "El Consejo Europeo ha tomado nota asimismo de las experiencias de Dinamarca, Irlanda y Portugal respecto al desarrollo de un marco a escala nacional y de estructuras y procedimientos a escala local a fin de apoyar así un concepto integrado para un desarrollo a escala local."

1995

En Cannes, el 26 y 27 de junio de 1995, el Consejo acoge "con satisfacción del informe de la Comisión sobre el desarrollo de las iniciativas locales para el empleo ... El Consejo Europeo destaca la importancia que concede al desarrollo de las iniciativas locales para el empleo, especialmente en el ámbito de los servicios relacionados con el medio ambiente y con el entorno vital, así como con la artesanía y los productos tradicionales. El Consejo Europeo toma nota de la comunicación de la Comisión sobre este tema e insiste en la necesidad de difundir las experiencias emprendidas a nivel nacional." Y prevé que "la comunicación será examinada por el Consejo "Asuntos Sociales/Trabajo", que informará al Consejo Europeo de Madrid."

En Madrid, el Consejo Europeo estudia un breve texto elaborado por el Consejo de Asuntos Sociales y Trabajo que reconoce el valor de la intervención comunitaria en este campo e incita a los Estados miembros a cooperar y a reflexionar sobre la forma de intercambiar las buenas prácticas. Las conclusiones de la Cumbre de los días 15 y 16 de diciembre de 1995 mencionan entre los 18 ámbitos prioritarios de los planes nacionales plurianuales para el empleo "fomentar iniciativas locales de empleo."

1996

El Consejo de Florencia, 21 y 22 de junio de 1996, lanza los pactos territoriales y locales para el empleo. Su vinculación con las ILDE está claramente establecida en un largo párrafo de las conclusiones "A efectos de impulsar un esfuerzo común en la creación y desarrollo del empleo local, el Consejo Europeo invita a todos los Estados miembros, cuando sea posible, a que seleccionen regiones o ciudades que puedan participar como candidatas en proyectos piloto de aplicación de pactos territoriales y locales para el empleo, con la perspectiva de aplicarlos en el curso de 1997 ... A este respecto, el Consejo aguarda con interés las conclusiones de la Conferencia sobre iniciativas locales para el empleo que celebrará en noviembre la Presidencia irlandesa."

El Consejo de Dublín, celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 1996, retoma sin grandes sorpresas las recomendaciones sobre ese tema. Por un lado recuerda que "deberían intensificarse los esfuerzos para modernizar los mercados de bienes y servicios y explotar nuevas fuentes de empleo. ... Los ámbitos de la protección del medio ambiente y de los servicios sociales ofrecen perspectivas particularmente prometedoras a este respecto". Y por otro, tiene en cuenta una parte de las recomendaciones formuladas en el nuevo informe de la Comisión (preparado especialmente para la conferencia irlandesa): "Debería potenciarse el desarrollo local:

- reconociendo las posibilidades de impulsar el crecimiento del empleo que ofrecen, en particular, las nuevas formas de actividad laboral, delimitando más eficazmente las necesidades de los desempleados y apoyando el establecimiento y desarrollo de nuevas empresas mediante economías locales dinámicas...
- fomentando en este ámbito el intercambio de las mejores prácticas y experiencias ...
- movilizando los recursos y la contribución de todos los agentes que deban tenerse en cuenta, incluidos los poderes públicos y los interlocutores sociales a nivel local. En este sentido, el Consejo Europeo ha comprobado que muchos Estados miembros han estado impulsando las capacidades de las comunidades locales para participar activamente en su propio desarrollo y acoge favorablemente las reacciones positivas suscitadas por el desarrollo de pactos territoriales de empleo propuestos por la Comisión."

1997

Si las conclusiones de la Cumbre de Amsterdam marcan una pausa en esta larga carrera de relevos al no mencionar ni las ILDE, ni los nuevos yacimientos, el Consejo extraordinario sobre empleo de Luxemburgo (20 y 21 de noviembre de 1997) las institucionaliza en las "directrices para el empleo para 1998". Les otorga acertadamente un lugar en el "segundo pilar" consagrado al desarrollo del espíritu de empresa: "Aprovechar las oportunidades de creación de puestos de trabajo: Si la Unión Europea desea triunfar en su lucha contra los problemas de empleo, deberá explotar eficazmente todas las fuentes potenciales de puestos de trabajo, como las nuevas tecnologías y las innovaciones. A tal fin, los Estados miembros examinarán los medios para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo a nivel local, en la economía social y en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que los frenen."

1999

En las directrices para 1999, adoptadas por el Consejo el 22 de febrero de 1999, fueron introducidas algunas modificaciones, dándoles un sentido más explícito al sustituir "examinarán los medios" por "promoverán medidas", con el fin de acentuar la función de los municipios y de los interlocutores sociales.

Finalmente, para el año 2000, las directrices siguen concretándose para concluir: "Si la Unión Europea desea triunfar en su lucha contra los problemas de empleo, deberá explotar eficazmente todas las fuentes potenciales de puestos de trabajo, como las nuevas tecnologías y las innovaciones. A tal fin, los Estados miembros promoverán medidas para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo en el ámbito local y en la economía social, especialmente en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que las frenen. A este respecto, es preciso reconocer y apoyar de forma más decidida el papel especial y la responsabilidad de los interlocutores a escala regional o local, así como de los interlocutores sociales. Además, se deberá aprovechar plenamente el creciente papel de los servicios públicos de empleo en la identificación de las oportunidades de empleo locales y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales." Estas recomendaciones coinciden de manera precisa con las conclusiones del segundo informe sobre las ILDE, en el que se incitaba a los servicios y estructuras locales de empleo a convertirse en auténticos socios de una estrategia local proactiva.

BIBLIOGRAFÍA

Bailly, J-P. (rapporteur), Le développement des services de proximité, rapport du Conseil économique et social, Journal officiel de la République française n°6 (1996)

Boissonnat, J. (rapporteur), Le travail dans vingt ans, Commissariat Général du Plan, Odile Jacob, Paris (1995).

Borzaga, C. and Santuari, A., Social enterprises and new employment in Europe, CGM - Commission européenne (1998)

Braudel, F., Civilisation matérielle, économie et capitalisme - Le temps du monde, Armand Colin (1986).

Brusco, S. and Righi, E., « Local government and industrial policy in Modena », in Economy and society, novembre (1989)

Bureau fédéral du Plan, Le développement des services de proximité - balises pour un débat - approche socio-économique, Editions du Bureau fédéral du Plan, Bruxelles (1996).

Cachon, L. et Fundacion Tomillo, Nuevos yacimientos de empleo en España - Potencial de crecimiento y desarrollo futuro, Informes y estudios Ministerio de trabajo y asuntos sociales (1998).

Campbell, M., Borzaga, C., Olabe, A., Greffe, X., Lloyd, P., Granger, B. and Shearman, Cl., The third system, employment and local development - 'capitalisation' project report, OPOCE – DG Emploi, (1999)

Cette, G., « Evaluation macro-économique du potentiel offert par les services de proximité dans l'Union européenne », Local employment initiatives, Transfer ETUI Review, v. 4 n°3 (1998).

Comité des régions, L'importance de la culture et des différences culturelles pour l'avenir de l'Europe, Avis du Comité des régions 6/4/98 CdR447/97, OPOCE (1998).

Commission européenne, Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI ème siècle, Livre blanc de la Commission européenne, OPOCE, supplément 6/93 (1993).

Commission européenne, Les initiatives locales de développement et d'emploi, enquête dans l'Union européenne. Document de travail des services SEC 95-564, OPOCE, CM 89 95 082 FR (1995).

Commission européenne, Une stratégie européenne d'encouragement aux initiatives locales de développement et d'emploi, Communication COM (95)273 du 13 juin 1995, JOCE (1995).

Commission européenne, Des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi, premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi, Document de travail des services, SEC 96-2061, OPOCE, CE 07 97 272 FR (1996).

Commission européenne, Interventions structurelles communautaires et emploi, Communication COM(96)109 du 20/3/96, JOCE (1996).

Commission européenne, Nouvelles activités, nouveaux emplois, quelles stratégies de développement ? Conférence d'Opio, OPOCE, Europe sociale supplément 1/96, CE NC 96 001 FR (1996).

Commission européenne, Politique de cohésion et culture, une contribution à l'emploi, Communication COM(96)512 du 20/11/96, OPOCE (1996).

Commission européenne, Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996, OPOCE, CM 97 96 928 FR (1996).

Commission européenne, Pactes territoriaux pour l'emploi - exemples de bonnes pratiques OPOCE, CE 07 97 216 FR C, (1997)

Commission européenne, Développement local et pactes territoriaux pour l'emploi - rapport du séminaire de Rome, OPOCE, CE V/7 97 007 FR (1997)

Commission européenne, L'emploi en Europe 1997, OPOCE, CE 05 97 729 FR (1997).

Commission européenne, Pactes territoriaux pour l'emploi - rapport du séminaire de Brême OPOCE, CE V/7 98 001 FR (1998)

Commission européenne, L'ère des emplois sur mesure, deuxième rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi, Document de travail des services, SEC 98-25, OPOCE, CE 09 97 220 FR (1998).

Commission européenne, Forging strong local partnership, OPOCE, CE II 98 924 EN (1998).

Commission européenne, Culture, industries culturelles et emploi, Document de travail des services, SEC(98)837 du 14/5/98, OPOCE (1998)

Commission européenne, L'emploi en Europe 1998 OPOCE, CE 17 98 015 FR (1998).

Commission européenne, L'emploi en Europe 1999 OPOCE, CE 22 99 612 FR (1999).

Commission européenne, Sixième rapport périodique sur la situation et le développement économique et social des régions de l'Union européenne, OPOCE, CX 21 99 472 FR (1999).

Commission européenne, Les fonds structurels en 1997, neuvième rapport annuel, OPOCE, CX 17 98 443 FR (1999).

Commission européenne, Troisième système et emploi – répertoire des projets, OPOCE, CE V/1-99 010 FR C (1999).

Commission européenne, Pactes territoriaux pour l'emploi – 89 pactes locaux relèvent le défi du chômage, OPOCE, CX 2299175 FR C (1999).

Commission européenne, Second rapport d'étape relatif aux pactes territoriaux pour l'emploi, Document de travail des services, novembre 1999 (1999)

Cousins, M. (Ed), Local development: the Irish experience, the European context - Dublin Conference, Department of the Taoiseach Publishing Dublin (1997)

Defeyt, Ph., Le développement des services de proximité - balises pour un débat - Initiatives belges : première lecture des dynamiques de terrain, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles (1996).

Douthwaite, R. and Strohalm, A. (ed), Balancing Europe for sustainability - Using financial micro-initiatives to build a better environment, Roodruk, Utrecht (1996)

Enjolras, B., Le marché providence : aide à domicile, politique sociale et création d'emploi, Desclée de Brouwer (1995).

ERIES-DAFSA, Statistiques de la culture en Europe, La documentation française, (Edition 1996)

ERIES-DAFSA, Les sources de statistiques culturelles en Europe, OPOCE, (Edition 1996)

Ernst & Young, Thematic evaluation of structural funds impacts on SMEs - Synthesis report for the Commission (DG XVI), London (1999)

Evers, A., Pijl, M. and Ungerson, C. (eds), Payments for care : a comparative overview, Averbury Aldershot, London (1994).

Finger, D., Services cheques in Europe - a model for Germany ? Employment effects and macro-economic costs : five scenarios, WZB Discussion papers FS I-97, Berlin (1997).

Granger, B. et INAISE (International association of investors in the social economy), Banquiers du futur, les nouveaux instruments financiers d'économie sociale en Europe, Editions Charles-Léopold Mayer, Paris, (1999).

GRESOC (ed), « Face à l'exclusion, une nouvelle économie sociale en Europe ? », Economie et humanisme, n°347 (1999)

Hartz, P., The company that breathes -every job has a customer, Springer (1996)

Henriques, JM., Analysis of the contribution of local employment initiatives and small and medium-sized enterprises to employment, Lisboa (1996)

Hooghe, L. (ed), Cohesion policy and European integration , Clarendon, Oxford (1996).

Hooghe, L., « EU Cohesion policy and competing models of European capitalism », Journal of common market studies, vol.36 n°4 (1998)

ISFOL, Il Fondo Social Europeo e le nuove fonti d'impiego - Conferenza di Roma, ISFOL PUBL. Roma (1997)

Jimenez, E., Barreiro, F. y Sanchez, J-E. Los nuevos yacimientos de empleo - los retos de la creacion de empleo desde el territorio, Fundacio CIREM, Barcelona (1998)

Kaufmann, J-C. (ed), Faire ou faire-faire ? Familles et services, Presses universitaires de Rennes (1996)

Keating, M. and Hooghe, L., « By-passing the Nation State ? Regions in the EU Policy process », European Union : power and policy-making, Richardson, J.J (ed), Routledge, London (1996).

Keating, M., « The new regionalism. Territorial competition and political restructuring in Western Europe », EUI Florence, Working Paper RSC n°98/39.

Knack, S. and Keefer, P., « Does social capital have an economic payoff ? A cross-country investigation », Quaterly journal of economics, v.112 n° 4 (1997)

Kolher-Koch, B., « La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité », EUI Florence, Working Paper RSC n° 98/38.

Kovalainen, A. and Simonen, L., « Neo-entrepreneurs of the social and health care sector in Finland », Local employment initiatives, Transfer ETUI Review, v. 4 n°3 (1998).

Laville, J-L., Duhm, R., Eme, B., Gherardi, S., Les services de proximité en Europe, Syros Alternatives (1992).

Laville, J-L. et Eme, B., Cohésion sociale et emploi, Desclée de Brouwer, Paris (1994).

Laville, J-L. (ed), L'économie solidaire : une perspective internationale, Desclée de Brouwer, Paris (1994).

Lebrun, J-F., De Selys, L., Le chèque-service, un instrument pour le développement des services de proximité, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles (1994).

Lepri, St. et Centro Studi CGM (ed), Imprenditori sociali - Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Fondation Giovanni Agnelli (1997)

Medeiros, C.L. (ed), Les métiers d'art et les micro-entreprises face au développement régional et local, Lello & Irmao Artes graficas, Porto (1994)

Medeiros, C.L. (ed), As artes e oficios tradicionais e as microempresas no desenvolvimento local, sociedade Astoria limitada, Lisboa (1997)

Muckenberger, U., Deackin, S., Koistinen, P., Kavaritou, Y., Supiot, A. and Veneziani, B. *Manifeste pour une Europe sociale*, Desclée de Brouwer, Paris (1996).

OCDE, *Best practice policies for small and medium-sized enterprises*, Paris (1995).

OCDE, *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, (1996).

OCDE, *Best practice policies for small and medium-sized enterprises*, Paris (1996).

OCDE, *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Stimuler l'esprit d'entreprise* (1998).

OCDE, *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Evaluation des performances et politiques* (1999).

Porter, M., « Clusters and the new economics of competition », *Harvard Business review*, novembre-décembre (1998).

Reiffers, J-L et Urdy, L. (eds), *L'école de la deuxième chance*, Actes du colloque de Marseille, Editions de L'Aube (1997)

Sabel, Ch., Irlande - Partenariats locaux et innovation sociale, Publications OCDE Développement territorial (1996).

Saraceno, E., « The evaluation of local policy making in Europe – Learning from the LEADER community initiative », *Evaluation*, SAGE Publications , London (1999)

Sauvage, P. (ed), *Réconcilier l'économique et le social - Vers une économie plurielle*, Publications OCDE Développement territorial (1996).

Schmid, G., « Le plein emploi est-il encore possible? Les marchés du travail « transitoires » en tant que nouvelles stratégie dans les politiques d'emploi », *Travail et emploi*, Paris, (Mai 1995)

Schmid, G., O'reilly, J. and Schonmann, K., *International Handbook of labour market policy and evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham (1996).

Twelvetrees, A. (ed), *Community economic development : rhetoric or reality ?*, Community development foundation publications, London (1998)

Vasquez Barquero, A., *Politica economica local, la respuesta de las ciudades a los desafios del ajuste productivo*, Ediciones Piramide (1997).

Veltz, P., *Mondialisation, villes et territoires*, Presses universitaires de France (1996).

Verschave, F-X., *Libres leçons de Braudel, Passerelles pour une société non excluante*, Syros (1994).

Walley, P. and Donohoe, O., *Ireland in the 21st century - Irish Congress of trade unions*, Mercier Press, Dublin, (1995)

Wistow, G., Knapp, M., Hardy and Allen, C., Social care in a mixed economy, public policy and management, Open University Press, Philadelphia (1994).