

POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO JUVENIL EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS*

Isabel García Espejo

*Profesora Asociada de Sociología
Universidad de Oviedo*

Marta Ibáñez

*Profesora Asociada de Sociología
Universidad de Oviedo*

El artículo describe las políticas que en materia de formación y empleo juvenil se llevan a cabo desde las administraciones autonómica y local de la región asturiana. Dentro del ámbito autonómico se diferencia, por una parte, las Agencias y principales instituciones, y, por otra, las acciones y programas concretos atendiendo a su campo de actuación. Las acciones llevadas a cabo desde las Administraciones locales se han concretado en aquellas iniciativas que suponen un mayor esfuerzo en materia de formación y empleo.

Palabras clave: políticas regionales, políticas de empleo, inserción laboral.

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en 1995 y los problemas de inserción laboral de los jóvenes más que solucionarse se han agravado, especialmente en la región asturiana que presenta una de las mayores tasas de desocupación juvenil. En este contexto las políticas públicas de formación y fomento del empleo adquieren cada vez mayor relevancia, con un incremento progresivo de los recursos económicos que se destinan a ellas y una diversificación y ampliación de los organismos o instituciones encargadas de su ejecución.

El Principado de Asturias aún no ha completado la transferencia de competencias, de ahí que el área educativa y las actuaciones en materia de Formación Ocu-

(*) Hemos de agradecer su colaboración a Elena Vázquez y Juan A. Baragaño de la Agencia Regional de Empleo, a Agustín Muñoz de la Consejería de Medio Rural, a Aurelio Menéndez de la Dirección Regional de Juventud, a Pablo Vázquez de Castro del Ayuntamiento de Gijón, y a Javier Arribas y José L. Vega del Ayuntamiento de Avilés.

pacional e Inserción Laboral dependan de la Legislación y Entidades del Gobierno Central, desarrolladas a través de los Ministerios que disponen en la región de Delegaciones específicas. En el ámbito de la educación y ocupación juvenil, el Gobierno de la Comunidad Autónoma, a través de sus Consejerías, desarrolla actuaciones coordinadas con las de los Ministerios y también actuaciones de asesoramiento para la creación de empresas en cuyo caso sí goza de atribuciones. Los Ayuntamientos, aunque no disponen de la competencia específica en el ámbito de la formación y ocupación, sí pueden ejecutar, a través de medidas de colaboración con los Ministerios del Gobierno Central y la Consejería del Gobierno Autónomo que sea pertinente, actuaciones de información, formación e inserción laboral de jóvenes.

La intención de estas páginas es la de ofrecer una visión panorámica lo más clarificadora posible del entramado institucional y de las acciones preferentes que en materia de formación y fomento del empleo juvenil se están llevando a cabo desde la Administración autonómica y las Administraciones locales. En la descripción de estas actuaciones van a considerarse medidas no dirigidas específicamente a la población juvenil, pero resulta oportuna su introducción por ser los jóvenes sus principales usuarios. Por otra parte, aunque dentro de las políticas de empleo se pueden considerar los instrumentos encaminados directamente a la promoción empresarial, no se ha creído pertinente su inclusión aquí ya que representan una compleja serie de actuaciones con instrumentos, programas y acciones propias¹ de muy diversa índole.

En este artículo se atiende de una manera separada a los instrumentos, programas y acciones públicas teniendo en cuenta los dos niveles de competencias fuera de la esfera de la administración central: la Administración autónoma y la Administración local. Dentro del ámbito autonómico, se diferencia por una parte las Agencias y principales instituciones que dependen de las subvenciones del Principado de Asturias para su funcionamiento, y por otra se describen las acciones y programas concretos atendiendo a sus campos de actuación. Las acciones llevadas a cabo desde las Administraciones locales, debido a su gran heterogeneidad y dispersión se han concretado en aquellas iniciativas que suponen un mayor esfuerzo en materia de formación y empleo.

2. AGENCIAS DE ÁMBITO REGIONAL

Como marco de la política de empleo, la Comunidad Autónoma dispone, con recursos propios, de un «Plan de Formación para el Empleo»², resultado de los Acuerdos de Concertación Regional entre la Administración autonómica y los agentes sociales más representativos, FADE, UGT y CC.OO. Desde 1993 a 1997 el Plan Regional de Formación para el Empleo será el mecanismo básico para la programación y coordinación de las actividades de formación y fomento del empleo que se llevarán a cabo dentro de la Comunidad Autónoma. Los objetivos prioritarios del Plan y las acciones directas para realizar esos objetivos se detallan en el cuadro 1. Como órganos de control y seguimiento se constituye una Comisión Técnica de composición paritaria integrada por un representante del Gobierno Regional y de las organi-

(1) Nos estamos refiriendo a la Sociedad Regional de Promoción, a las ayudas previstas en la Ley de Incentivos Económicos Regionales, al Servicio de Asesoramiento y Promoción Empresarial, al Instituto de Fomento Regional y a los proyectos promovidos por SODECO.

(2) Este Plan amplía y complementa el Plan Nacional de Formación e Inserción para el Empleo del Ministerio de Trabajo.

zaciones sindicales y empresariales firmantes. Dentro de este Plan, la Agencia Regional de Empleo (a partir de ahora ARE) figura como el ente gestor encargado del desarrollo de los fines y objetivos que determine la Comisión Técnica.

Cuadro 1 PLAN REGIONAL DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Objetivos	Acciones directas
1. Creación de nuevo empleo potenciando nuevas estructuras empresariales para paliar pérdidas de empleo de sectores en crisis.	1. Apoyo al empleo autónomo y de empresas de economía social.
2. Potenciar y consolidar el empleo existente con medidas que incentiven la mejora de procesos productivos, gestión y comercialización especialmente en zonas en crisis.	2. Subvenciones para la contratación de desempleados por las corporaciones locales.
3. Mejora del nivel de cualificación de la población desempleada.	3. Apoyo a las estructuras de desarrollo local de ámbito municipal.
4. Mejora del nivel de cualificación de los trabajadores en activo.	4. Planes integrados e intensivos de formación profesional ocupacional para trabajadores desempleados.
5. Reciclaje profesional del personal de empresas en reestructuración.	5. Programas intensivos de formación ocupacional destinados a trabajadores en activo.
	6. Programas públicos de empleo y formación dirigidos a jóvenes desempleados.
	7. Acciones para potenciar y perfeccionar las infraestructuras de formación.
	8. Aumento de la participación en programas europeos.
	9. Coordinar la oferta de formación ocupacional y formación reglada.

Fuente: Consejería de Industria, Turismo y Empleo del Principado de Asturias.

La financiación del Plan Regional de Formación para el Empleo corre a cargo de los fondos específicos consignados en la Consejería de Industria, Turismo y Empleo dentro de los Presupuestos del Principado de Asturias. Estos fondos financian las actuaciones que en materia de formación ocupacional y fomento del empleo se desarrollen durante el período de vigencia del Plan. Dichas actuaciones se pueden agrupar básicamente en tres grandes líneas: Fomento del Empleo y Mejora de las Relaciones Laborales, Formación Ocupacional y Fomento del Empleo Juvenil. La parte de la financiación que le corresponde a la Comunidad Autónoma para el período 1993-1997 es de 14.960 millones, siendo las actividades formativas las que absorben un mayor porcentaje de los fondos, el 45,7%, seguidas de las actuaciones de fomento del empleo juvenil con el 39,3%. La financiación pública total para todos estos años es de 43.776 millones, de los cuales el 65,8% corresponde a la Administración Central y el 34,2% restante a la Comunidad Autónoma.

Cuadro 2
FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL PLAN REGIONAL DE FORMACIÓN Y EMPLEO
 (en millones de pesetas)

	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL
Comunidad Autónoma:						
Fomento del empleo y mejora de las relaciones laborales	403	425	450	475	500	2.253
Formación	1.282	1.300	1.350	1.450	1.450	6.832
Fomento del empleo juvenil	1.025	1.100	1.175	1.250	1.325	5.875
TOTAL Comunidad Autónoma	2.710	2.825	2.975	3.175	3.275	14.960
Financiación de la Administración Central	5.091	5.457	5.759	6.082	6.427	28.816
TOTAL Financiación Pública	7.801	8.282	8.734	9.207	9.702	43.776

Fuente: Consejería de Industria, Turismo y Empleo del Principado de Asturias.

A partir de 1991 *las actuaciones desde la Comunidad Autónoma en materia de formación y empleo las centraliza la Agencia Regional de Empleo*³. Esta Agencia se ocupa de la «planificación, coordinación y evaluación de las competencias que tiene la región en esta materia, así como de la ejecución de programas sobre Fomento de Empleo y Formación Ocupacional y, en general, del impulso de todas aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de trabajo y a incrementar la ocupación laboral en Asturias» (ARE, 1992). La ARE cuenta con un órgano de deliberación, la Comisión Regional de Empleo de la que son miembros los integrantes del Consejo Rector (formado por representantes de las Consejerías del Principado) y representantes de los agentes sociales, es decir, sindicatos, organizaciones empresariales y representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El presupuesto con el que cuenta para llevar a cabo el conjunto de sus actuaciones en el presente ejercicio supera los 3.500 millones.

Dependiendo de este entramado de políticas regionales hay una serie de agencias de menor nivel que tienen por función la investigación sobre el estado del mercado de trabajo, la información y asesoramiento sobre las posibilidades de los proyectos de autoempleo y de empresas de economía social, y en general el fomento de actuaciones particulares dentro de su campo de acción. Estas agencias que reciben de la ARE subvenciones para gastos de funcionamiento e inversiones son: a) el Consejo Económico y Social (CES), b) la Fundación para el Fomento de la Economía Social, c) la Fundación Comarcas Mineras, y d) la Red Asturiana de Desarrollo Local. Las dos primeras se crean a partir de los Acuerdos para la Concertación Social en el Principado de Asturias y dentro del Plan de Formación para el Empleo, la última depende directamente de la Agencia Regional de Empleo que se encarga de su coordinación general.

(3) A partir de 1992, publica con carácter anual una Memoria de Actividades de donde se extraen la mayor parte de los datos con los que se ha trabajado en el presente informe.

a) Consejo Económico y Social

Es un órgano consultivo que integra a los agentes del sistema de relaciones laborales (sindicatos, organizaciones empresariales, y las administraciones regional y locales). Desde su constitución en 1988 se han aprobado cinco *Informes sobre la situación económica y social del Principado de Asturias*. A partir del año 94 la subvención de la Agencia, tanto para gastos de funcionamiento como por inversiones, se eleva considerablemente y asciende a más de 34 millones de pesetas, cifra presupuestada también para el presente ejercicio.

b) Fundación para el Fomento de la Economía Social

La Fundación para el Fomento de la Economía Social tiene por objeto «promover, difundir y consolidar las empresas de economía social, como uno de los elementos impulsores de la creación, dinamización y mantenimiento del empleo en la región» (Memoria ARE, 1993). Está regulada por el reglamento de Fundaciones laborales privadas, y participada por el Principado de Asturias y las Organizaciones Sindicales. Mayoritariamente se dedica a labores de información sobre las ayudas públicas en materias de autoempleo y constitución de Sociedades Anónimas Laborales o Cooperativas, y asesoramiento a las personas que acuden con intención de crear su propio puesto de trabajo. También llevan a cabo labores de divulgación general sobre la economía social y programación de cursos con financiación externa (Consejería y Fondo Social Europeo). La Agencia ha aumentado en casi 10 millones de pesetas la subvención para gastos de mantenimiento en el año 1995, ascendiendo a 40 millones.

c) Fundación Comarcas Mineras

Es una fundación docente creada en 1993, regulada por el reglamento de Fundaciones Culturales, en la que participan el Principado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Hunosa y los sindicatos SOMA-UGT y CC.OO. minería. Se crea con el objetivo de desarrollar programas de empleo y formación en el contexto de las comarcas mineras del Caudal y del Nalón. En 1994 ha recibido de la Agencia, 25 millones de pesetas para gastos de funcionamiento, 45 millones para gastos de inversión en dos Escuelas Taller, y más de 175 millones para la realización de 63 cursos que han dado formación a 1.080 alumnos.

d) Red Asturiana de Desarrollo Local

Las Agencias de Desarrollo e Iniciativas Juveniles que se habían ido creando a solicitud de los ayuntamientos o mancomunidades de acuerdo, mayoritariamente, con la Administración autonómica, pasan en 1991 a integrarse en una red, cuya coordinación está a cargo de la ARE. A partir de 1994 los recursos con los que cuenta la red se extraen de las Entidades Locales y de la Consejería de Industria, Turismo y Empleo.

La Administración autónoma se encarga del apoyo técnico e informático, aunque también da subvenciones para cubrir gastos de personal y de funcionamiento; el resto del soporte financiero corre a cargo de los Ayuntamientos, de forma muy variable. En 1995 la Red cubre el total de la geografía de la región, y cuenta con 17 Agencias de Desarrollo, cinco de ellas de Mancomunidades. Las subvenciones de la Consejería han ido en aumento, sobre todo para el presente ejercicio, debido a la ampliación de la red en los últimos años, y ascienden en 1995 a 90 millones de pts., que triplican el presupuesto de 1992.

Las Agencias de Desarrollo Local organizadas a través de esta red se definen estatutariamente como servicios locales o comarcales⁴ de desarrollo y promoción del

empleo juvenil; para ello «crean actividades formativo-ocupacionales, gestionan programas de orientación e inserción profesional, y llevan adelante todas las iniciativas tendentes al cumplimiento de sus fines en colaboración con otros organismos que gestionen programas similares» (ARE, 1992).

Sus actividades son muy variadas, todas ellas relacionadas con el fomento del desarrollo desde la perspectiva local. Los grandes bloques de actuación son: investigación de los recursos locales y potencialidades de desarrollo, llevando a cabo en algunos casos planes integrales de desarrollo; atención a las consultas sobre cualquier tipo de actuación pública relacionada con el empleo y con el posterior asesoramiento y orientación profesional; asesoramiento y acompañamiento de proyectos empresariales, sobre todo de autoempleo y economía social; tramitación y puesta en marcha de los distintos programas a los que se puede acceder en materia de empleo y formación, como son los cursos del plan FIP del INEM, del Plan Formativo Ocupacional de la ARE, los proyectos locales de fomento de empleo o las Casas de Oficios y Escuelas Taller.

Se observa cierta heterogeneidad en cuanto a composición número y tipo de actividades de las Agencias de Desarrollo Local, producto de factores tales como los distintos medios de actuación (rural, urbano), la situación económica de la zona (en declive o en crecimiento), o las relaciones que mantienen con programas específicos de desarrollo (como el caso de Vegadeo y su comarca en el programa Oscos-Eo).

3. ACCIONES

Las políticas regionales en materia de formación y empleo juvenil, se dirigen a dos tipos básicos de acciones: la Formación Ocupacional y el Fomento del Empleo. Los Programas Europeos se describen separadamente por realizar acciones muy heterogéneas que abarcan un amplio espectro de actuaciones.

3.1. Formación Ocupacional

Las acciones formativas de la ARE para el período 1989-1993 se determinaban en base a los Programas Operativos dirigidos a la formación de trabajadores de pequeñas y medianas empresas y de sectores afectados por procesos de reconversión, a desempleados de larga duración mayores de veinticinco años y a los desempleados menores de 25 años. A partir de 1994 y para el período 1994-1999 comienza un nuevo Programa Operativo en el que se contemplan acciones formativas dirigidas a esos mismos colectivos y se incluye la formación a mujeres y a minusválidos o personas en peligro de exclusión del mercado de trabajo. En el año 1994, el presupuesto destinado a estas acciones formativas superó ligeramente los 1.000 millones de pesetas, repartidos en un 33% para la formación de ocupados, otro 31% destinado a la formación de parados menores de 25 años y un 27% destinado al resto de parados. Otras actividades formativas de menor entidad presupuestaria fueron los cursos destinados a mujeres y a minusválidos.

El total de alumnos formados en el año 1994 ha sido de 6.536, de los cuales 2.960 son alumnos trabajadores y 3.576 desempleados. Los jóvenes desemplea-

(4) A pesar de su carácter local o comarcal se ha optado por incluir las Agencias de Desarrollo Local en este apartado habida cuenta de su especial relación con la Administración autónoma.

dos menores de 25 años representan el colectivo que ha experimentado un mayor incremento tanto en el presupuesto asignado a cursos como en el número de alumnos formados desde 1991. Se observa asimismo un descenso de los gastos por alumno, cuya causa no se puede precisar si es debida a ahorros reales o bien a que la oferta está derivando hacia formaciones de menor coste. (Cuadro 3).

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DE LA PROGRAMACIÓN DE FORMACIÓN OCUPACIONAL

	1991	1992	1993	1994	1991-94 %
Formación ocupados					
Presupuesto	265.747.250	249.152.500	480.166.500	336.871.500	26,76
Alumnos	2.175	1.947	3.369	2.960	36,09
Coste/horas/alumno	623	663	760	707	13,50
Formación desempleados > 25					
Presupuesto	164.583.735	193.896.750	200.344.925	278.130.215	68,99
Alumnos	395	650	899	1.694	220,83
Coste/horas/alumno	1.115	1.030	763	698	-37,38
Formación desempleados < 25					
Presupuesto	152.143.900	212.318.250	199.052.675	322.059.342	111,68
Alumnos	470	727	854	1.557	231,28
Coste/horas/alumno	1.037	960	743	746	-28,04
Formación mujeres					
Presupuesto	-	-	-	34.661.062	-
Alumnos	-	-	-	160	-
Coste/horas/alumno	-	-	-	736	-
Formación minusválidos					
Presupuesto	-	-	-	48.877.746	-
Alumnos	-	-	-	165	-
Coste/horas/alumno	-	-	-	847	-
TOTAL GENERAL					
Presupuesto	582.474.885	655.367.500	879.564.100	1.020.599.413	75,22
Alumnos	3.040	3.324	5.122	6.536	115
Coste/horas/alumno	796	824	752	713	-10,73

Fuente: Agencia Regional de Empleo.

3.2. Acciones de Fomento de Empleo

Se incluye en este apartado las ayudas a desempleados que crean empresas o su propio puesto de trabajo, la creación directa de empleo por parte del sector público y el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios. Estos programas, aunque dirigidos al fomento de empleo, tienen en muchos casos un fuerte carácter formativo y presentan mayoritariamente una orientación hacia el desarrollo local.

a) Proyectos de fomento de empleo en colaboración con el INEM

En los años 1992 y 1993 la ARE y el INEM firman un convenio para la ejecución de obras y servicios de interés general mediante la contratación de desempleados. El INEM paga los gastos de personal (sueldos y Seguridad Social) y el Principado los equipamientos y el material. Mientras estuvo vigente este convenio se llevaron a cabo un total de 14 proyectos en los que trabajaron un total de 162 parados con una duración media de 4 meses. Los recursos aportados ascendieron a 190 millones de pesetas, de los que algo más del 27% corrieron a cargo de la ARE. De estos proyectos el de mayor entidad (con más de 97 millones, 87 en gastos de personal) fue la puesta en marcha y desarrollo del sistema preventivo contra incendios forestales. El resto lo componen varias actuaciones de menor alcance, como la reforma de edificios que prestan servicios públicos, el acondicionamiento de ríos, espacios verdes y jardines, el diseño y ejecución de programas de animación social, formación de educadores de consumo u otras similares. En 1994 no se renueva este convenio, y para el actual ejercicio la agencia presenta 15 proyectos a los programas del INEM, pendientes de aprobación en el momento de escribir estas páginas.

b) Centros Especiales de Empleo

Son centros promovidos por asociaciones que fomentan el empleo y la formación profesional entre personas con minusvalías. Se subvencionan equipamientos o actuaciones que supongan ampliación o mejora de instalaciones y que se dirijan a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo. La subvención para los últimos años ha sido de 9 millones de pesetas (2 millones más que en 1993) y se subvenciona a 8 centros.

c) Plan de Ayudas al Autoempleo y la Economía Social

El Fondo Social Europeo (FSE) señala como objetivos n.º 3 y 4 los parados de larga duración y la inserción laboral de menores de 25 años en paro. Para ellos financia en su eje n.º 3 ayudas a la contratación y al establecimiento de trabajadores autónomos. En este marco la Consejería de Industria, Turismo y Empleo, a través de la Agencia Regional de Empleo, pone en marcha anualmente un programa de líneas de ayuda en el que, con los fondos del FSE, subvencionan iniciativas para crear el propio puesto de trabajo o cooperativas y sociedades anónimas laborales. Los requisitos a cumplir son, sobre todo, estar en paro (mayores de 25 con un año de desempleo y menores de 25 en paro) y justificar documentadamente la inversión y por tanto la subvención que se solicita⁵.

A la hora de aprobar o no la subvención, se tiene en cuenta el tipo de actividad de la empresa, la localidad de ubicación, la creación de puestos de trabajo, la edad de las personas que los ocupan, y las características particulares de los desempleados. La mayor parte de las ayudas se dirigen a la creación de empleo autónomo sin que haya límites legales al monto individual de las subvenciones desde 1994. (Cuadro 4).

En 1994 el dinero recibido de media por puesto de trabajo subvencionado es casi la mitad de la cantidad de años anteriores debido a que se ha duplicado el número de subvenciones concedidas para el autoempleo y las SAL (Sociedades Anónimas Laborales), mientras que no se ha aumentado en la misma proporción el monto total

(5) Las condiciones que se exigen son: causar baja en el registro de desempleados del INEM, alta en el IAE, alta en Autónomos de la Seguridad Social y realizar inversiones para ejercer la actividad.

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DEL PLAN DE AYUDAS AL AUTOEMPLEO Y LA ECONOMÍA SOCIAL

	1992	1993	1994
AUTOEMPLEO			
Puestos de trabajo subvencionados	135	333	687
Subvención	59.050.000	138.950.000	154.000.000
S.A.L.			
Puestos de trabajo subvencionados	2	15	28
Subvención	3	48	99
Subvención	1.650.000	27.710.000	23.900.000
COOPERATIVAS			
Puestos de trabajo subvencionados	11	21	19
Subvención	34	148	106
Subvención	10.950.000	39.485.000	17.322.786
SUBVENCIÓN TOTAL	71.650.000	206.145.000	195.222.786

Fuente: Agencia Regional de Empleo.

presupuestado. El dinero presupuestado ha resultado ser muy inferior a las necesidades demandadas, lo que ha supuesto que a medida que iba llegando el momento de cerrar el programa las ayudas han ido siendo más bajas.

Hasta 1994, los beneficiarios de estas ayudas estaban repartidos casi en la misma proporción entre hombres y mujeres, y los menores de 25 años constituían el 67% de las ayudas. En 1994 esta tendencia cambia y el número de hombres dobla al de mujeres, a la vez que aumenta considerablemente la proporción de mayores de 25 años. Las principales actividades subvencionadas durante estos tres años pertenecen a los servicios, en concreto al Comercio al detalle, la Hostelería y el Transporte.

d) Subvenciones a Corporaciones Locales para proyectos de interés colectivo y de fomento del empleo.

La ARE subvenciona una parte del gasto total de los proyectos (del 20% al 80%). Como está indicado en el título de la convocatoria pública, se valora para su aprobación los proyectos que constituyan planes de obras o servicios de interés público y generadores de empleo, que impliquen contratación de desempleados o que aporten nuevas expectativas de desarrollo en la zona. También se tiene en cuenta que las corporaciones locales pertenezcan a áreas deprimidas o con problemas de empleo.

Desde 1992 a 1995 presentan una evolución un tanto desigual, por la reducción de las subvenciones en el ejercicio del año 1993. En 1994 con un presupuesto de 93 millones se llevaron a cabo 17 actuaciones con cargo a esta partida que dieron lugar a la creación de 69 puestos de trabajo. El presupuesto para estas subvenciones en 1995 ha aumentado mucho y llega a 150 millones de pesetas.

Los proyectos subvencionados hasta ahora son muy diversos, siendo las obras públicas las que concentran la mayoría de las actuaciones (labores de urbanización, acondicionamiento y hormigonado de caminos, obras de saneamiento, pavimentación y construcción de aceras, construcción y reparación de alumbrado público,...). También se llevan a cabo obras de cuidado del entorno como la erradicación de vertede-

ros piratas o la restauración de zonas verdes, y el desarrollo de servicios relacionados con los cometidos de la Agencia (puesta en marcha de talleres ocupacionales y un Módulo de Promoción y Desarrollo).

e) Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio

Las Escuelas Taller y Casas de Oficios son unidades de carácter temporal que surgen a partir de 1985 de manera experimental, extendiéndose a lo largo de la geografía española⁶. Son programas de formación e inserción laboral dirigidos a jóvenes entre 16 y 25 años que se encuentran en paro y en muchas ocasiones han pasado por procesos de fracaso escolar. Estas Escuelas funcionan en base a un proyecto de actuación que tiene que estar relacionado con la recuperación del patrimonio histórico-artístico, cultural, natural o urbano. Las actuaciones se dividen en módulos especializados donde se enseña a una media de 10-15 alumnos los oficios o técnicas artesanales a medida que van trabajando. En su inicio la duración de los módulos llegaba a los tres años y en la actualidad no puede superar los dos.

Las Escuelas Taller y Casas de Oficios pueden estar promovidas y gestionadas por Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas, Administración Central (a través del INEM) u otros entes del sector público estatal y por Fundaciones y Asociaciones sin ánimo de lucro. En todos los casos los gastos de personal, tanto de monitores como de alumnos, corren a cargo del INEM. Estos alumnos tras un período de formación media de seis meses (con beca) son contratados normalmente en calidad de aprendices. Las Escuelas Taller y Casas de Oficios han tenido en Asturias un desarrollo superior al resto de las Comunidades Autónomas. Desde la primera Escuela Taller en Valdedios en el año 1986 han recibido formación aproximadamente 5.200 alumnos con un gasto por parte del INEM de 12.000 millones de pesetas⁷. La ARE promueve y gestiona desde 1986 algunas Escuelas Taller cuyos datos más significativos figuran en el cuadro 5.

Dentro del Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio aparecen las Unidades de Promoción y Desarrollo que en el caso de Asturias se concretan en Módulos. Son creados en 1990 con el objetivo de realizar estudios prospectivos de las potencialidades de la zona sobre la que actúan, gestionar los proyectos que surjan y buscar financiación para ellos. El personal de cada Módulo está integrado por un equipo interdisciplinar de jóvenes titulados superiores y medios y auxiliares de diversa formación, dirigidos por un coordinador general.

Bajo la iniciativa de la Consejería de Industria, Turismo y Empleo y cofinanciado por el INEM, se crean en 1993 Módulos de Promoción y Desarrollo de las Cuencas Mineras que por espacio de dos años y medio estudiarán una serie de Concejos de la Cuenca del Nalón y del Caudal. El personal de estos Módulos lo constituyen licenciados mayores de 25 años contratados como personal laboral. Esta misma experiencia se está desarrollando en el Módulo de Promoción y Desarrollo de las Comarcas Siderúrgicas (Avilés) con profesionales menores de 25 años por medio de un contrato en prácticas.

El objetivo prioritario de los Módulos es determinar actuaciones y recursos potenciales de la zona en la que actúan, con el fin de establecer canales de creación de empleo. Sus principales líneas de actuación son el seguimiento y apoyo a las Es-

(6) Están reguladas por Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1988 y más tarde en 1994.

(7) Según declaración del Coordinador de Programas de Escuelas Taller del Ministerio de Trabajo en las jornadas sobre Escuelas Taller celebradas en Perora (Asturias) en el otoño de 1994.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE ESCUELAS TALLER
PROMOVIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

	Escuelas Taller	Módulos	Alumnos	Monitores	Presupuesto total (*) en millones de ptas.
1987	1	4	48	14	27,0
1988	5	18	206	49	60,0
1989	5	18	206	47	205,0
1990	6	20	212	53	310,0
1991	7	46	507	101	737,9
1992	9	45	493	108	1.096,6
1993(**)	9	72	817	111	1.065,0
1994	8	64	702	126	1.055,6

(*) De esta cantidad aproximadamente el 80% es aportada por el INEM para pagar los gastos de personal.

(**) A partir de 1993 las cifras recogen en un mismo año a alumnos pertenecientes a distintas promociones, los cuales comparten instalaciones durante unos pocos meses. Esta es la razón del incremento que experimenta la cifra de módulos y alumnos y por ello a la hora de hablar de alumnos formados no se pueden sumar los alumnos por años.

Fuente: Agencia Regional de Empleo.

Escuelas Taller y Casas de Oficio existentes en la zona sobre todo en aquellas actividades y proyectos que requieran un estudio técnico y especializado; y la ayuda a la inserción laboral de los alumnos de las Escuelas Taller y de otras personas que los requieran mediante el asesoramiento legal, económico y de gestión. En definitiva, se podría afirmar que sus funciones se hayan a mitad de camino entre una empresa de estudios, una Escuela Taller y una Agencia de Desarrollo local.

3.3. *Proyectos Europeos*

La Agencia Regional de Empleo obtiene financiación del FSE para llevar a cabo Iniciativas Comunitarias que supongan proyectos formativos y de inserción profesional. El período de ejecución es de varios años y en concreto en el que va de 1991 a 1994 la financiación del FSE ha cubierto un 65% del coste total. Estas Iniciativas Comunitarias, son:

a) *EUROFORM*

Iniciativa dirigida a las nuevas cualificaciones de empleo derivadas del mercado interior y de los cambios tecnológicos. El coste total de este programa es de más de 272 millones de pesetas, y dentro de esta iniciativa se han desarrollado proyectos de orientación e información a jóvenes sobre nuevas cualificaciones (Programa ACCIÓN), incorporación de jóvenes a las explotaciones agropecuarias, formación teórico-práctica de postgraduados, formación de jóvenes en investigación y elaboración de material multimedia y la creación de un Centro Europeo de Formación Lógica.

b) *NOW*

Dirigida a promover la igualdad de oportunidades en favor de las mujeres, cuyos proyectos han representado un coste que supera los 113 millones de pesetas.

c) HORIZON

Iniciativa comunitaria dirigida a facilitar la integración económica, profesional y social de minusválidos y grupos desfavorecidos, con un coste total superior a los 165 millones de pesetas.

Las nuevas Iniciativas Comunitarias aprobadas por la Comisión de las Comunidades Europeas para el período de 1994 a 1999 comprenden una nueva iniciativa denominada de Recursos Humanos y Empleo que engloba a los programas NOW, HORIZON y a un nuevo proyecto YOUTHSTART dirigido a favorecer la integración laboral de jóvenes menores de 20 años. Además de estos programas se pone en marcha, también para este período, la iniciativa ADAPT orientada a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales. En este nuevo marco, la financiación procedente del FSE supone el 75%.

3.4. Otras acciones

Aparte de la ARE, existen otras acciones de carácter más disperso aunque vinculadas al entramado institucional central. Aquí recogemos las más importantes:

La Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud convocó en 1994 subvenciones para la promoción de actividades juveniles y servicios a los jóvenes. Uno de los campos que se tienen en cuenta (por primera vez) para la concesión de estas subvenciones es que sean «programas que mejoren las posibilidades laborales de los jóvenes». Dentro de esta partida se han financiado para gastos en actividades y equipamientos, con algo menos de 4 millones, un total de 8 asociaciones juveniles, también se han subvencionado 24 puestos de trabajo (en estas y otras asociaciones) con un gasto total de casi 15 millones.

La Consejería de Medio Rural, a través de la Escuela de Agricultura de Villaviciosa, realiza actividades formativas orientadas a la incorporación de los jóvenes a la empresa agraria. Los destinatarios de estos cursos son jóvenes (entre 20 y 40 años) que han solicitado ayudas económicas para una mejora de su explotación y que deben realizar, como requisito para que se conceda tal ayuda, un curso de formación.

4. ACCIONES LOCALES⁸ EN MATERIA DE FORMACIÓN Y EMPLEO

Los Ayuntamientos por sí mismos no tienen competencias en las áreas de formación y empleo. No obstante algunos de ellos se han dotado de organigramas y personal que les permite captar y coordinar medidas que, por delegación de los Ministerios y la Comunidad Autónoma, pueden adecuar y ejecutar en su ámbito territorial. En estos casos, aquellas entidades corren con la mayor parte de los gastos financieros, buscando el Ayuntamiento la temática u obras a desarrollar, así como los equipamientos para ejecutar la actuación. En Asturias, los Ayuntamientos que en mayor medida han asumido competencias en materia de formación y fomento del empleo son el Ayuntamiento de Avilés y el Ayuntamiento de Gijón. Las acciones que normalmente realizan se pueden concretar en las siguientes:

— Acciones informativas. En temas tales como la búsqueda de empleo, ayudas europeas, oferta formativa local, información empresarial, etc.

(8) También existen acciones que implican a varios municipios entre las que cabe citar al Programa Leader de las zonas Ocoso-Eo y Oriental. Este Programa persigue el desarrollo integral de una zona y sus acciones van dirigidas preferentemente a la financiación de proyectos turísticos, si bien también realizan actividades formativas.

- Participación en programas europeos (NOW, EUROFORM, SPEC).
- Inserción laboral mediante trabajos temporales para la adquisición de destrezas profesionales. Estas actuaciones estarían dentro de los Programas INEM-Corporaciones locales del Ministerio de Trabajo.
- Formación y cualificación profesional para personas en desempleo, mediante las modalidades formativas ocupacionales de Talleres Ocupacionales, Escuelas Taller, Casas de Oficio, Cursos del Plan FIP y Nuevas Tecnologías.
- Promoción de la iniciativa empresarial mediante la «formación de emprendedores», el asesoramiento para la creación de empresas, asistencia técnica a iniciativas locales relacionadas con el desarrollo económico, información y gestión de las subvenciones municipales para la promoción empresarial, etc.

Además de estas acciones, es de destacar el establecimiento en Avilés, a partir del primero de enero del presente año, del programa denominado Servicios Integrados de Empleo (SIPE) dirigido específicamente a parados. Este programa forma parte de un conjunto de experiencias piloto que se están llevando a cabo, además de en el citado municipio, en las ciudades de Barcelona, Sabadell, Castellón, Getafe, Vitoria, la Mancomunidad Norte Tenerife y la Mancomunidad Bajo Guadalquivir. Estas experiencias piloto darán lugar a la aprobación de un Real Decreto en breve plazo, en el cual aparece el concepto de Entidad Asociada. Esta nueva figura, mediante convenio con el INEM, podrá realizar funciones consistentes en el análisis del mercado de trabajo en el ámbito local y el establecimiento de procesos para la mejora de las perspectivas de ocupación de los demandantes de empleo según las siguientes líneas de actuación:

- La clasificación del demandante por medio de entrevistas profesionales.
- La calificación profesional mediante la comprobación de la profesionalidad a través de pruebas teóricas y prácticas.
- La orientación a través de sesiones de información, orientación y técnicas de búsqueda de empleo que darán lugar a programas de formación y a planes de empleo para la adquisición de experiencia, con el objetivo último de la colocación.

Igualmente es de destacar el Plan de Inserción Laboral y Empleo Social (PILES) elaborado por el Ayuntamiento de Gijón en 1994 y suscrito por dicho Ayuntamiento y las centrales sindicales de CC.OO. y U.G.T., que pretende garantizar la contratación directa de 2.000 trabajadores en situación de desempleo de larga duración. La contratación va dirigida a la realización de pequeñas obras de reparación y mantenimiento en el entorno rural y urbano del Concejo de Gijón. El Plan pretende llevar a la práctica los objetivos que en materia de empleo se establecen en el Programa de Acción Prioritaria para Gijón creado en 1993, en base a un acuerdo entre los sindicatos de U.G.T. y CC.OO. y el Ayuntamiento de Gijón.

Los colectivos que se benefician del Plan son los jóvenes de 18 a 25 años buscadores de primer empleo, con una antigüedad mínima de un año como demandante (representan el 35%), desempleados de larga duración de 18 a 45 años (10%), desempleados de larga duración de 46 a 65 años (25%), desempleados de larga duración con cargas familiares (25%) y desempleados de larga duración minusválidos (5%).

5. CONCLUSIONES

Hasta aquí se ha efectuado un recorrido por los programas concretos destinados a fomentar el empleo juvenil y la formación, tanto desde el ámbito local como

regional. Sin entrar en una evaluación de las acciones y programas descritos, que no constituye el objetivo de este artículo, sí cabe señalar la gran actividad de las Administraciones asturianas, tanto regional como locales, en materia de formación y empleo. Basta con apreciar el incremento progresivo de la financiación destinada a estas actividades y el aumento del número de servicios que ofertan. Las razones de este crecimiento son básicamente dos: la dinámica de trasbase de competencias desde la Administración central hacia la autonómica, que se traduce en el progresivo incremento de los cursos ofertados por la ARE y la disminución de los que ofrece el INEM, y el interés por parte del Gobierno Autónomo del desarrollo de políticas activas en el terreno económico y del mercado de trabajo. Dentro de la pluralidad de iniciativas, cabe destacar la función coordinadora de la Agencia Regional de Empleo que se constituye como el principal motor de las políticas regionales en estas materias, llegando a tomar la iniciativa de las necesidades de formación que pueden demandar las empresas.

Cuadro 6
RESUMEN DE LAS ACCIONES DE FORMACIÓN Y FOMENTO DEL EMPLEO
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

	Financiación	Ejecución
Instituciones con participación pública		
Consejo Económico y Social	ARE	No
Fundación para el Fomento de la Economía Social	ARE	No
Fundación Comarcas Mineras	ARE	La misma
Red de Agencias de Desarrollo e Iniciativa Juvenil	ARE y Admon. Local	Agencias de Desarrollo
Formación Ocupacional		
Plan Formativo Ocupacional	FSE 65% y ARE	ARE
Fomento del Empleo		
Proyectos en colaboración con el INEM (*)	INEM aprox. 73%	ARE
Centros Especiales de Empleo	ARE	Los mismos
Plan de Ayudas al Autoempleo y la Economía Social	FSE y ARE	ARE
Subvenciones a Corporaciones Locales	ARE y Admon. Local	Admon. Local
Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficio	INEM aprox. 80% y ARE	Las mismas (**)
Proyectos Europeos (***)		
EUROFORM (desaparece a finales de 1994)	FSE 65%	ARE
NOW	FSE 65%	ARE
HORIZON	FSE 65%	ARE
YOUTHSTAR (1994-99)		
ADAPT (1994-99)		

(*) Tras el Convenio 1992-93 no se han realizado proyectos conjuntos. En 1995 se han solicitado al INEM 15 nuevos proyectos.

(**) Bajo la supervisión del organismo demandante.

(***) Para el período 1994-99 la financiación del FSE es del 75%. Sólo se recogen las acciones ejecutadas por la ARE, también pueden hacerlo otras Administraciones Públicas, e instituciones privadas sin ánimo de lucro.

FSE = Fondo Social Europeo

ARE = Agencia Regional de Empleo

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consejo Económico y Social del Principado de Asturias (1989-1993): *Informe sobre la Situación Económica y Social del Principado de Asturias*, Oviedo, CES.
- OCDE (1991): *Políticas de Mercado de Trabajo en los Noventa*, Madrid, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Agencia Regional de Empleo (ARE) (1992-1993): *Memoria de Actividades de la Agencia Regional de Empleo*, Oviedo, Consejería de Industria, Turismo y Empleo del Principado de Asturias, Agencia Regional de Empleo.
- Principado de Asturias (1994): *Plan regional de Formación para el Empleo*, Oviedo, Consejería de Industria, Turismo y Empleo del Principado de Asturias, Agencia Regional de Empleo.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1993): *Escuelas Taller y Casas de Oficio*. Madrid, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ABSTRACT

The article describes the youth employment and training policies carried out by the autonomous and local administrations of the region of Asturias. On an autonomous level we can differentiate, on the one hand, the Agencies and main institutions and, on the other, the specific actions and programs serving their sphere of performance. Action taken in the local Administrations has been concentrated on those initiatives which involve a greater effort as regards training and employment.

Key words: regional policies, employment policies, labour insertion.