

## NUEVAS NECESIDADES, NUEVAS ACTIVIDADES Y NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO. DESAFIOS Y PERSPECTIVAS

M<sup>a</sup> Isabel Sánchez y Sánchez-Amaya  
Departamento de Economía Aplicada I  
Universidad del País Vasco

### INDICE

1. INTRODUCCIÓN.... 39; 2. UN NUEVO ENFOQUE DE LA CREACIÓN DE EMPLEOS Y ACTIVIDADES.... 41; 3. LOS NUEVOS CALADEROS DE EMPLEO.... 49; 4. UNA EVALUACIÓN MACROECONÓMICA DEL POTENCIAL DE CREACIÓN DE EMPLEO DE LAS INICIATIVAS LOCALES.... 54; 5. RESULTADOS TOTALES..... 59; 6. BIBLIOGRAFÍA:..... 60.

### 1. Introducción

Comenzando por una breve perspectiva histórica me limitaré a exponer brevemente los rasgos más distintivos de la evolución experimentada por los niveles de desempleo de las economías europeas y su comparación con lo ocurrido en la economía estadounidense.

El modelo de organización de la producción y de la sociedad basado en la centralización y en la concentración de recursos en polos urbano-industriales permitió a Europa hace 50 años atrás resurgir de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial y en pocos años elevar simultáneamente su poderío económico a escala mundial y a nivel de calidad de vida de sus ciudadanos; la tasa de crecimiento de la renta per cápita en Europa fue muy elevada y estuvo acompañada de un desempleo práctica-

mente nulo (2-3%). En este mismo período, sin embargo, en Estados Unidos la tasa de desempleo era casi el doble que la europea.

Este suceso rápido y profundo hizo olvidar las vicisitudes por las que había pasado este modelo de crecimiento durante los años 20 y 30 y lo hizo indiscutible, aplicándose indiferentemente tanto al oeste como al este de Europa. Con la caída del muro de Berlín, la vertiente de este modelo productivista y economicista que se combina con la libre competencia ganó, entonces, un estatuto hegemónico a escala planetaria.

Es a partir de 1973-75, cuando la favorable situación en Europa comenzó a cambiar, la primera crisis del petróleo propició un aumento en la tasa de desempleo hasta el 5% de la fuerza laboral en 1974. A finales de los setenta, la segunda crisis petrolífera empeoró todavía más la situación y la tasa de paro superó los dos dígitos.

Más pronto o más tarde según el estado de madurez de los diferentes sistemas económicos nacionales, las curvas de evolución de los indicadores cuantitativos (monetarios) del crecimiento económico y de evolución de los índices cualitativos (más cuantificables) del bienestar colectivo dejaron de coincidir. Así, cuando los PIBs van normalmente creciendo, el nivel de bienestar de las poblaciones y de equilibrio ambiental se estancan primero pasando después a decrecer. Lo que significa que en su mayoría, si no en todos los países de la Europa Comunitaria, el actual modelo de crecimiento económico, exclusivamente centrado en la multiplicación de las transacciones de naturaleza monetaria, presente costes sociales negativos para la colectividad y para la biosfera.

Con la recuperación experimentada a mediados de los ochenta, la posición relativa de Europa frente a EEUU experimentó un cambio espectacular. Mientras que al otro lado del Atlántico la tasa de desempleo disminuyó desde un máximo del 10% en 1982 a un 5,3% en 1989, en Europa la situación no fue tan benigna, resultando tremendamente difícil alterar a la baja la cifra del 11%.

Además de esto, produce sobrecogimiento comparar la actual situación europea con lo acontecido en el mercado de trabajo de la economía española; en el que se alcanzan actualmente tasas de desempleo cercanas al 24% sobre la población activa. Aunque esta cifra pueda estar algo sobrevalorada, es indudable que nuestras tasas de paro superan con mucho a la media europea.

No existen cálculos concretos elaborados para nuestro país pero es indudable que, si quisiéramos evaluar en términos de producción (PNB), las oportunidades perdidas como consecuencia de los recursos ociosos que el paro ocasiona, y el capital humano que estamos desaprovechando es tan abundante, que es imposible pensar en una recuperación completa de nuestra economía y de nuestra sociedad si no encontramos entre todos una salida a este grave problema.

Pero además el paro en España y en nuestra Comunidad, lo mismo que en Europa, está incidiendo de forma muy diversa en los distintos segmentos de la población: mujeres, jóvenes y trabajadores no cualificados están soportando condiciones peores, existiendo un componente de parados de larga duración que plantea un problema añadido de difícil solución<sup>1</sup>.

En Guipúzcoa Eustat cifra el desempleo actual en un 46% dentro del grupo de menores de 24 años, luego si tenemos en cuenta que nuestra juventud es la protagonista del cambio social, la consecuencia del paro es el menor dinamismo de nuestra sociedad con respecto al occidente más desarrollado, pudiendo perder entonces la locomotora del cambio, y tener que montarnos en el furgón de cola de los países industrializados de la OCDE.

Por todo ello teniendo en cuenta, el aumento continuado del desempleo en la Unión Europea (en la actualidad 18 millones de personas); las voces de los expertos europeos gritándonos al oído que el crecimiento económico en Europa no es sinónimo de crecimiento de empleo y del bienestar de los ciudadanos y, frente a la perspectiva de una aceleración de la globalización de la economía y, del progreso tecnológico, la opinión pública se pregunta: ¿habrá suficientes empleos, suficientes actividades para todos, el día de mañana?.

En un intento de responder a estas cuestiones, ya el Libro Blanco "Crecimiento, competitividad y empleo", señala varias "pistas para entrar en el siglo XXI", que tratan de conciliar por primera vez, empleo y competitividad designándolas "políticas activas de empleo" con el fin, de superar, los límites encontrados tanto por el tratamiento social del desempleo como por la desregulación exclusiva del mercado de trabajo.

## 2. Un nuevo enfoque de la creación de empleos y actividades

Entre los numerosos elementos de análisis y de estrategias presentados en el Libro Blanco se señala: "son muchas las necesidades que actualmente siguen insatisfechas. Responden a la evolución de las formas de vivir, a la transformación de las estructuras y de las relaciones familiares, al aumento de la actividad de las mujeres, a las nuevas aspiraciones de la población anciana. Nacen también de la necesidad de reparar daños ocasionados al medio ambiente y de rehabilitación de los barrios urbanos más desfavorecidos".

---

1. Más del 40% de los desempleados en Europa han permanecido en esta situación por un período superior a un año. En España este porcentaje alcanza el 50,1%.

Pero es sobre todo a partir del Consejo Europeo de Essen celebrado en diciembre de 1994 cuando una idea genérica “hay que buscar los potenciales nuevos empleos vinculados a las nuevas necesidades sociales” va tomando cuerpo tanto en la descripción de las nuevas actividades como en su aceptación formal por parte de la Comisión y el Consejo Europeos.

Las presidencias francesa primero y española después, de la Unión Europea propiciaron seminarios y debates que han permitido avanzar en el intercambio de información en estas nuevas áreas de actividad y aportando su contribución para la resolución del mayor desafío que tiene actualmente la sociedad europea: la creación de empleo.

En efecto, al romper con los razonamientos económicos de los años 80 que privilegiaban a la oferta y la producción, se abren varias perspectivas de futuro: se trata de “ir al encuentro de nuevas necesidades” lanzándose la idea de que las economías europeas guardan aún “nuevos yacimientos de empleo” que serían el resultado de necesidades todavía insatisfechas en los sectores de los servicios y que han surgido de la evolución de las formas de vivir de los europeos.

La idea que está en el origen del término “yacimiento”, “cuenca”, o “caladero” recoge aquellas actividades y empleos que hay que buscar, saber encontrar y conseguir explotar para que salgan a la luz. Pero es quizá, en el reconocimiento del ámbito local y en la importancia de las estructuras de pequeña dimensión (PyMes, municipios, etc.), como espacio privilegiado de búsqueda, experimentación y desarrollo de esas nuevas cuencas de empleo donde el concepto “yacimiento” aporta más y quizá sea más novedoso.

Por tanto, los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) son una estrategia de desarrollo local capaz de cuestionar nuestro actual sistema económico productivista, que no genera suficiente empleo, daña al medio ambiente y aumenta la insolidaridad. Aunque estos NYE no solucionen, por sí solos, el grave problema del paro, su capacidad de generación de nuevos empleos se ha cifrado en unos tres millones para el conjunto de la Unión Europea en lo próximos años, ésto unido al hecho de que sean las iniciativas locales las que se revelan más aptas para tener en cuenta la diversidad propia de cada cultura y cada organización socioeconómica, es una esperanza para contribuir a paliarlo.

Para nadie es un secreto que los nuevos empleos procederán en el futuro principalmente del sector terciario, por tanto la amplitud de las necesidades aún no satisfechas da la medida del potencial de creación de empleos. La creación de nuevos puestos de trabajo en el sector de los servicios, siempre que exista una demanda latente de los mismos, inciden en el consumo y en la renta de los hogares. La explo-

tación de este potencial exige necesariamente un mejor conocimiento de las condiciones de encuentro entre esta nueva demanda y la oferta de servicios, de las características de esta oferta y de las razones de su debilidad actual.

En el informe “Iniciativas Locales de Desarrollo y de Empleo” elaborado por la Comisión en mayo de 1995, se clasifican los NYE que pueden cubrir estas nuevas necesidades en diecisiete ámbitos o actividades de oferta que se agrupan en cuatro áreas:

#### **A. SERVICIOS DE LA VIDA DIARIA**

1. Los servicios a domicilio.
2. El cuidado de los niños.
3. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
4. La ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción.

#### **B. LOS SERVICIOS DE MEJORA DEL MARCO DE VIDA**

1. La mejora de la vivienda.
2. La seguridad.
3. Los transportes colectivos locales.
4. La revalorización de los espacios públicos urbanos.
5. Los comercios de proximidad.

#### **C. LOS SERVICIOS CULTURALES Y DE OCIO**

1. El turismo.
2. El sector audiovisual.
3. La valorización del patrimonio cultural.
4. El desarrollo cultural local.

#### **D. LOS SERVICIOS DE MEDIO AMBIENTE**

1. La gestión de los residuos.
2. La gestión del agua.
3. La protección y el mantenimiento de las zonas naturales.
4. La normativa, el control de la contaminación y las instalaciones correspondientes.

Las nuevas necesidades no encuentran respuesta; durante los últimos quince años, la sociedad europea ha conocido profundos cambios, debidos unas veces al continuo aumento del nivel de vida y otras a modificaciones de comportamientos y de formas de vida. Estas transformaciones han dado nacimiento a necesidades que para ser cubiertas requieren un tipo de actividades cuya característica fundamental es la utilización casi exclusiva del trabajo de las personas.

Una observación, aunque sea muy global, de las formas de vida y de la composición de la sociedad contemporánea deja entrever algunos cambios importantes:

1. El envejecimiento de la población europea que, en 1993 contaba con 19,7% de personas de más de 60 años y 12 millones de personas de más de 80 años<sup>2</sup>; en España en el año 2010 habrá más de 7 millones de personas mayores de 65 años, y 3,5 millones mayores de 75 años. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es una de las transformaciones más radicales, en la Unión Europea la tasa media de actividad femenina se situaba entorno al 44% en 1992 y en nuestro país ha pasado del 27% en 1985 al 36% en 1995.

2. La urbanización creciente de la población europea, cuyo porcentaje pasó de un 71% en 1965, a un 82% en 1988<sup>3</sup>.

3. La reducción de la jornada de trabajo, que en Europa cayó de unas 3000 horas al año, hace un siglo, a alrededor de 1.700 horas en la actualidad.

4. La elevación del nivel de educación, prueba de lo cual es el aumento del número de estudiantes europeos: 3,5 millones en 1970 y 7,2 millones en 1989 en los mismos países.

Estos cambios se reflejan en la transformación profunda del gasto de las familias europeas desde hace una veintena de años, como se muestra en el cuadro 1.

Se observa, por ejemplo, una proporción creciente de los gastos de salud y para servicios relacionados con el desarrollo personal y la conservación del medio ambiente: ocio, formación, cultura comunicación. El éxito adquirido recientemente por los productos y servicios “verdes” es otra prueba más al respecto.

El modelo de consumo de masas clásico basado en la difusión de los consumos tradicionales a partir de la imitación de las élites no se aplica necesariamente en el caso de las nuevas necesidades; una de cuyas características principales es la diversidad cualitativa, en función de las especificidades locales, geográficas, culturales y sociales.

Teniendo en cuenta esta transformación de las necesidades que se manifiestan en las cuatro grandes áreas citadas -la vida diaria, el marco de vida, el ocio y la protección del medio ambiente- se han desarrollado una serie de actividades (los

---

2. Excepto indicación en otro sentido, las estadísticas citadas en el presente trabajo proceden de Eurostat.

3. Fuente: Banco Mundial.

nuevos “caladeros” o yacimientos de empleo) que a los costes actuales del trabajo, son provistas muy escasamente por la iniciativa privada dado que una proporción muy importante de la población no las puede pagar o no le es rentable el hacerlo. Aparece de esta forma la paradoja de que tratándose de necesidades sociales básicas, son servicios que de una forma técnica definiríamos como bienes de lujo, debido a que se consumen sólo a partir de determinado nivel de renta.

En la mayoría de los casos, este fenómeno sigue siendo difícil de captar puesto que los empleos así creados no coinciden con clasificaciones tradicionales. La aproximación de diversos elementos cualitativos permite, sin embargo, comprender una vitalidad prometedora de la oferta que corresponde a las nuevas necesidades. Cuando se dispone de estadísticas, se evidencia un un gran dinamismo del empleo en estos ámbitos, en los que se registran aumentos anuales del 4 al 7%, claramente superiores al crecimiento medio de los empleos de los demás sectores terciarios, del orden de un 2,5% anual<sup>4</sup>.

**Cuadro 1**

**EVOLUCION DEL CONSUMO DE LAS FAMILIAS  
 (POR GRANDES CAPITULOS) EN LA UNION EUROPEA**

	% Consumo		Evolución 1977-1990
	1977	1990	
Alimentación	25,2	20,0	-5,2
Ropa	.8,5	.7,7	-0,8
Vivienda	15,6	17,2	+1,6
Muebles	.9,1	.8,2	-0,9
Servicios de Salud	.7,5	.8,1	+0,6
Transportes y Comunicaciones	13,8	15,1	+1,3
Ocio y Espectáculo	.8,5	.8,6	+0,1
Otros	11,8	15,1	+3,3
Fuente: EUROSTAT			

4. Un Informe realizado para las DG V y DG XXXIII de la Comisión en 1994, evidencia que los servicios de proximidad para las personas han experimentado una verdadera explosión en el curso de los últimos años: en el Reino Unido, el cuidado de los niños aumentó de forma espontánea entre 1982 y 1992 de 44.000 a 110.000 personas. En Italia, las cooperativas han contabilizado en menos de 5 años la creación de 50.000 empleos para la ayuda a las personas minusválidas, mayores y para los jóvenes con problemas. “Los servicios de proximidad”. Octubre, 1994.

Sin embargo, ni la distorsión de los presupuestos de consumo, ni la de las estructuras de empleo reflejan de una forma completa la transformación de las necesidades. En muchos casos, las creaciones de empleos y las ofertas de servicios se desarrollan lentamente comparadas a la rapidez de los cambios demográficos y los cambios socioculturales, retraso que provoca una tensión cada día mayor. La distancia entre la demanda potencial y la oferta real se vuelve perceptible cuando se examinan determinados desequilibrios que caracterizan a nuestras sociedades.

Así, si examinamos los presupuestos-tiempo de los europeos<sup>5</sup>, se observa que aspiramos a nuevas estrategias de gestión del tiempo y a un reequilibrio del reparto de actividades entre hombres y mujeres.

Todos los sondeos confirman una fuerte aspiración de los europeos por disponer de más tiempo libre; como lo prueban los resultados de las recientes medidas danesas sobre los permisos de larga duración<sup>6</sup>: sobre una población global de 4,7 millones de personas que podían beneficiarse de este permiso de un año, el 60% declaraba estar interesado. Las motivaciones eran diversas puesto que, un 40% deseaba consagrar este tiempo libre a una formación, un 36% a una actividad de su elección (permiso sabático) y un 24% al cuidado de los hijos.

Por otro lado, en todos los países comunitarios, nuevos equilibrios demográficos cuestionan la solidaridad entre generaciones que permitan garantizar la atención a las personas mayores, ahora sin embargo, el aumento de la esperanza de vida, unido a un número importante de personas dependientes, amenaza considerablemente esta solidaridad. Entre los descendientes, son fundamentalmente las mujeres las que se encargan de esta función: un breve cálculo estadístico, que consiste en comparar el número de mujeres de edades entre 45 y 69 años con la población de más 70 años, pone de manifiesto que en 30 años esta "reserva" de personas que podrían hacerse cargo de personas mayores se ha reducido en más del 50%.

En la Universidad Complutense de Madrid se han hecho estimaciones del orden de unas 14.000 personas/tiempo completo que actualmente están prestando servicio a unos 70.000 jubilados en sus hogares. Este sector está promovido por el Insero, las Comunidades Autónomas, las Administraciones Locales y financiado en parte por la aportación de los propios beneficiarios en función de sus ingresos. Pero también existe una labor importante por parte del sector privado y de numerosas organizaciones no gubernamentales, para satisfacer una notable demanda potencial insatisfecha.

---

5. Trabajos realizados por la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

6. Fuente: Ministerio de Trabajo DK 1994.



Hay que destacar, además una iniciativa española única en Europa que ya han empezado a imitar otros países como Italia, se trata de los planes del Insero de turismo para la tercera edad, que mueven cada año a más de 360.000 jubilados en nuestro país. La organización, soporte y asistencia a estos viajes supone, aproximadamente, el mantenimiento de 22.000 puestos de trabajo al año.

En materia de educación también se atisban necesidades aún por satisfacer, debidas tanto a una voluntad de mayor socialización de los niños, como a una nueva noción del concepto de fracaso escolar y de sus efectos en el conjunto de la sociedad.

La tendencia actual hacia una demanda creciente por parte de los empresarios de trabajadores muy cualificados duplica la desventaja intelectual del riesgo de exclusión social<sup>7</sup>. En Europa, según datos estimados por la OCDE los jóvenes de 20 a 24 años que disponen de un nivel de formación de enseñanza superior tienen de tres a cuatro veces menos probabilidades de ser víctimas del desempleo que los que sólo disponen de una formación elemental.

Estos ejemplos son la punta del iceberg del alcance de las necesidades aún por satisfacer, pero ilustran la importancia de los yacimientos de empleo que todavía ocultan nuestras economías, si realmente se intentara mejorar la calidad de vida de los europeos, para lo cual, indudablemente, será necesario aceptar innovaciones importantes en la organización de nuestras sociedades, y en las nuevas relaciones laborales que van a generar, pero que abrirán las puertas al desarrollo de servicios con un elevado nivel de mano de obra.

El análisis realizado por la Comisión europea a través de los diecisiete ámbitos de oferta mencionados pone de manifiesto que la adecuación perfecta de la oferta con las nuevas necesidades, se halla en el encuentro entre dos periferias: la del mercado local de los bienes y servicios y la del mercado local de trabajo, donde existen recursos humanos sin emplear. Este equilibrio no se produce de forma espontánea, sino que debe superar numerosos obstáculos y requiere una política global cuyos componentes vengan dictados tanto por la práctica sobre el terreno como por la reflexión teórica sociológica y económica.

De la observación y del estudio sistemático seguido por las iniciativas locales, en medio rural o urbano, de la creación de empleo en los diecisiete ámbitos se ha derivado una variedad extrema de situaciones y de soluciones, reflejo de los contextos económicos, de las tradiciones culturales y de las opciones políticas:

---

7. Entre 1986 y 1987 un estudio realizado para la Comisión Europea pone de manifiesto que, alrededor de 550.000 jóvenes de una cifra total de 5 millones de 15 y 16 años, no terminaron la escolaridad obligatoria, lo que equivale al 10-12% de excluidos del sistema educativo.

- En el Reino Unido y en Irlanda, por ejemplo, el movimiento asociativo y el voluntariado desempeñan una función importante: 40.000 empleos, financiados en parte por asociaciones sin fin lucrativo, fueron creados entre octubre de 1993 y diciembre de 1994. El Reino Unido, experimenta una fórmula que permite a los parados trabajar por horas en beneficio de la comunidad local y recibir a la vez una ayuda para la búsqueda de un empleo.

- En Italia, las nuevas iniciativas se desarrollan basándose en los marcos mutualistas y cooperativos existentes.

- En Alemania, muchas actividades nuevas se estructuran en un segundo mercado de trabajo. Con los “trabajos de utilidad colectiva”, los parados pueden seguir percibiendo su subsidio de desempleo y trabajar al mismo tiempo en determinadas actividades. De igual modo, los esfuerzos de los gobiernos nacionales se dirigen hacia sectores diferentes según los países:

- En Portugal, se ha prestado especial atención al desarrollo local integrado basado en la artesanía y en la creación de microempresas.

- En Irlanda, estructuras locales en medio rural han comenzado a transformar las políticas de asistencia en procesos de responsabilidad.

A veces, las políticas gubernamentales movilizan las energías locales en dirección de los empleos de proximidad. Francia y Bélgica ha lanzado casi simultáneamente un dispositivo de “cheques de servicios”, que según modalidades ligeramente distintas se destinan a fomentar el consumo de servicios domésticos en las familias (cuidado de los niños, ayuda a las personas mayores, trabajos de familia y de jardinería) gracias a una simplificación de los procesos administrativos y un descenso del precio de las prestaciones.

Los “cheques de servicios” son instrumentos de pago no universal destinados a la adquisición de determinados servicios, pueden presentar ventajas considerables para estimular la estructuración de la oferta y la expresión de la demanda; son un instrumento financiero definido como una subvención específica de renta que permite a las familias o a los particulares pagar el precio de algunos servicios cuyas características se han precisado de antemano. En lo que se refiere al consumo, el cheque-servicio puede entenderse como un instrumento de aumento de la renta condicionado a un consumo específico, que se pierde si el cheque no se invierte en la adquisición de este servicio. El “cheque escolar” puesto en marcha en la Comunidad Valenciana desde hace dos años es un ejemplo, subvenciona directamente a las familias el coste de asistencia de los niños en las guarderías privadas.

En el curso de los últimos años, Irlanda y el Reino Unido han desarrollado políticas muy atractivas de promoción de la cultura popular; los resultados son inte-

resantes: en Irlanda, la industria de la música popular ha permitido crear en menos de 10 años 10.000 empleos; en el Reino Unido, el sector de la industria artística ocupa más de 550.000 personas.

En general para los servicios a domicilio, la atención infantil, la mejora de la vivienda y la valorización del patrimonio, una práctica cada vez más extendida en los Estados miembros consiste en combinar los incentivos financieros destinados a asegurar la demanda con un descenso en el coste del trabajo, con lo que a menudo se asocian deducciones fiscales y subvenciones que afectan al proveedor de servicios o al beneficiario.

La relevancia de las iniciativas en el marco de un distrito urbano, de una "región" rural, o incluso de la totalidad de una ciudad media es el resultado de la convergencia de tres fenómenos estructurales comunes a todos los países europeos:

a) Nuevas condiciones de competitividad; las nuevas tecnologías de comunicación y la importancia prestada a la producción de calidad sobre el seguimiento a muy corto plazo de las variaciones instantáneas de la demanda reduce las ventajas comparativas ligadas al gran tamaño de las unidades de producción y a su proximidad a los centros principales de consumo.

b) La inadaptación creciente de la protección social tradicional que aparece a menudo incapaz para garantizar, in situ, la cohesión social y suscita cada vez más, una sustitución de proximidad allí donde se concentra el desempleo de los jóvenes o el desempleo de larga duración. La iniciativa local aparece entonces como el precursor de una solidaridad geográfica horizontal complementaria de los mecanismos de solidaridad vertical que fallan.

c) Finalmente, a través de la diversidad de las situaciones locales comienza a aparecer una demanda social e individual de servicios que reflejan transformaciones lentas pero profundas de los modelos de vida de nuestras sociedades. La proximidad cultural y geográfica favorece, sin duda, el encuentro entre una oferta y una demanda en formación.

### **3. Los nuevos caladeros de empleo**

Sin embargo cuando se observa con atención la encuesta de la Unión Europea sobre las iniciativas creadoras de empleo y de actividades podríamos tener la sensación de que las ideas y las temáticas no son especialmente nuevas, que descubrimos los NYE cuando ellos siempre han estado ahí, pudiendo encontrar referencias conceptuales desde hace más de una década en textos sobre los nuevos principios de organización del tejido económico y social; los cambios en el concepto de trabajo, sus formas y su reparto.

Lo verdaderamente novedoso es que para que afloren esos nuevos empleos es necesaria la combinación de la asociación público-privada, de la “integración” del proceso, de la implicación de todos los sectores en el desarrollo de estas iniciativas.

En el sistema económico actual aparecen límites tanto para la empresa privada como para la intervención pública tradicional. La lógica de la maximización del beneficio que preside las relaciones puramente mercantiles se aplica mal a las prestaciones personales, puesto que estos servicios tienen un fuerte contenido de relación y ético.

Cuando se observa la motivación de los presentadores de proyectos ésta no se reduce exclusivamente a la búsqueda del beneficio, ya se trate de los artistas, deseosos sobre todo de expresarse y de crear obras de arte, de los directores de empresas artesanales, o de los empresarios sociales, a los que a menudo mueve sobre todo un ideal comunitario.

En Europa y en los Estados Unidos análisis económicos profundos (teoría de las organizaciones sin ánimo de lucro) desembocan en recomendaciones en cuanto a las modalidades de la acción pública; una subvención al consumo parece preferible al suministro directo del servicio, puesto que incitará a los consumidores a buscar las mejores condiciones entre los proveedores de servicios y evitará la creación de manera irreversible de barreras de entrada del mercado. Un ejemplo en este sentido es la Nueva Ley de Servicios Sociales aprobada recientemente por el Parlamento Vasco abre la participación a la iniciativa privada para su prestación.

Por otro lado, la intervención pública deberá fomentar iniciativas descentralizadas, fomentar acciones cooperativas y asociativas y adaptar la forma del control de calidad y de la normalización. El funcionamiento del sector público y su intervención resulta irremplazable para lanzar operaciones y hacerlas sobrevivir cuando los riesgos parecen demasiado grandes a individuos aislados, pero en las zonas de declive a veces la financiación pública exclusiva puede desresponsabilizar a las poblaciones locales, puesto que las introduce por la vía de la asistencia, o a veces, la preponderancia de una oferta pública lleva de manera indirecta al desarrollo del trabajo sumergido o del voluntariado, más que a la creación de verdaderos empleos.

Este tipo de nueva organización defiende tanto la necesidad de redimensionar los servicios públicos como compatibilizar beneficio económico y rentabilidad social, aparece así, la configuración de un Tercer Sector como el espacio de actividad económica situado entre el sector público y el sector privado y capaz de prestar servicios públicos de forma más eficaz y eficiente que las Administraciones Públicas.

La estrategia NYE necesita la emergencia de un nuevo líder social y económico, el "empresario social" que asuma un compromiso social frente al paro, conservación y mejora del medio ambiente etc.

Por otra parte, todos los análisis realizados indican que los mercados referidos a las actividades de los yacimientos son mercados imperfectos o incompletos. Esta característica comporta dos consecuencias importantes; que una parte de la renta disponible que se desearía dedicar a estos servicios se destine a otros bienes o servicios con menor incidencia sobre el empleo, y/o que dichas actividades se generalicen dentro de la economía informal.

Además hay que añadir la dificultad para garantizar la calidad y continuidad en la prestación de estos servicios, y por otro lado, los déficits de cualificación en las personas que lo realizan y sus precarias condiciones de trabajo.

Precisamente teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de la estrategia NYE es un intento de evitar la construcción de una sociedad dual donde los trabajadores integrados en los circuitos oficiales de renta pública y privada, subsidian más o menos a un sector de la población de segunda clase.

En nuestro país están surgiendo actuaciones de movimiento asociativo y voluntariado (en menor dimensión que las existentes en el Reino Unido, Irlanda o Alemania) cuya expresión más destacada es la REAS (Red de Economía Alternativa y Solidaria), REPRIS (Red de Promoción e Inserción Socio Laboral) y AERESS (Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria).

La Comisión ha examinado la situación que atraviesan cada uno de los diecisiete ámbitos en la Unión Europea, las dinámicas de su desarrollo que se ofrecen en el cuadro 2 y los obstáculos específicos así como, las propuestas que se deben emprender en cada uno de ellos a nivel europeo, nacional y local.

En el caso de nuestra Comunidad, sólo Guipúzcoa y bajo el liderazgo del Departamento de Economía y Turismo de la Diputación conjuntamente con Eudel y Garapen y con el apoyo de la Comisión Europea (artículo 10 del reglamento Feder) va a iniciar un proceso de análisis de viabilidad y puesta en marcha de proyectos piloto para la generación de empleo en los Nuevos Yacimientos de Empleo - Esparru para el Territorio de Guipúzcoa.

Para el Estado español y entre octubre de 1995 y febrero de 1996, a petición de la Comisión Europea, un equipo de profesores de la Universidad Complutense, realizaron una investigación cualitativa analizando ciento cincuenta y dos experiencias en los diecisiete ámbitos de los NYE en España a partir de las entrevistas realizadas a expertos de diversos campos un informe donde se recogen

los principales factores de desarrollo y los obstáculos que señalan las experiencias analizadas<sup>8</sup>.

A causa de su novedad, se observa que las actividades que surgen en los diecisiete ámbitos de iniciativas locales adolecen de una gran precariedad, lo que supone un grave inconveniente sobre todo, en lo que se refiere a los jóvenes, porque conviene establecer un marco profesional adaptado a las nuevas competencias y dar a conocer los nuevos oficios, lo que implica completar las enseñanzas profesionales clásicas con el aprendizaje de la comunicación, de la escucha y familiarizarles con el uso de nuevos instrumentos telemáticos o de protección del medio ambiente. Se trata por tanto, de mejorar las formaciones y los títulos para consolidar los nuevos oficios.

### Cuadro 2

#### FACTORES PRINCIPALES DE DESARROLLO DE LAS NUEVAS CUENCAS DE EMPLEO EN 17 ÁMBITOS

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 información y de comunicación	mejor aprovechamiento del tiempo/ envejecimiento de la población/ interés por las zonas aisladas/ instrumento de reducción de los riesgos ecológicos, económicos.../ adaptabilidad a las demandas individuales (formación, vigilancia de la salud..)
Ayuda a los jóvenes con dificultades de inserción	fracaso escolar/ mejora del nivel educativo/ 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)

8. Las "perspectivas" de cada uno de los diecisiete ámbitos de los NYE para el caso español pueden encontrarse en: Los "Nuevos Yacimientos de Empleo" en España: Una (primera) visión general. Lorenzo Cachón Rodríguez, Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 29/30, sept-dic, 1995.

Seguridad	delincuencia/ limitaciones de los fondos públicos/ envejecimiento de la población
Transportes colectivos locales	evolución de los motivos de desplazamiento/ innovaciones tecnológicas adaptadas/ envejecimiento de la población/ urbanización
Aprovechamiento de los espacios públicos urbanos	urbanización en las décadas de 1960 y 1970/ limitaciones de los fondos públicos/ equipamientos colectivos obsoletos (XIX)/ interés por el patrimonio cultural/ reconversión de los centros industriales
Comercios de proximidad	envejecimiento de la población/ urbanización en las décadas de 1960 y 1970 y barrios alejados del centro/ aproximación de los modos de vida rural-urbano
Turismo	individualismo/ reducción del tiempo de trabajo/ nuevos destinos/ mejora de 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/ mejora del nivel educativo/ tiempo libre
Tratamiento de los 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
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
Regulación y control de la contaminación e instalaciones correspondientes	Contaminación/ innovaciones tecnológicas adaptadas/ escasez de los recursos naturales

También tendrá que renovarse el marco jurídico, las fronteras que deslindan actualmente los ámbitos de actividades privadas y públicas, agrícolas y no agrícolas, por cuenta ajena y por cuenta propia, ahora deben transformarse, debe introducirse flexibilidad o simplificarse teniendo en cuenta las nuevas situaciones ilustradas por las iniciativas locales. Establecer un status que facilite la pluriactividad en el mundo rural y, paralelamente, la ampliación de las competencias de las cámaras de comercio; o posibilitar la combinación de una actividad remunerada y la percepción del subsidio de desempleo, o, la creación de un estatuto empresario-asociado en organizaciones de tipo cooperativo, con las mismas obligaciones desde el punto de vista fiscal y social que los trabajadores por cuenta ajena, son algunas de las posibles vías para su consecución.

#### **4. Una evaluación macroeconómica del potencial de creación de empleo de las iniciativas locales**

De forma paralela a las investigaciones cualitativas, se han realizado trabajos en profundidad de simulación económica cuantitativa para tres países (Francia, Reino Unido y Alemania), que han constatado suficientemente tanto el potencial de creación de empleo en esas actividades cómo, y aquí encontramos la principal novedad, la eficacia del gasto público en hacer solvente la demanda de esos servicios por parte de familias y particulares.

El ejercicio de simulación se ha centrado en la evaluación de los efectos macroeconómicos de políticas voluntaristas encaminadas a aumentar el consumo de nuevos servicios por parte de los hogares. La definición y la elección del instrumento que debe utilizarse en la mayoría de los casos, consiste en introducir un sistema de cheques-servicio cuyo funcionamiento se basa en una cofinanciación de los gastos por parte de los consumidores y las autoridades públicas.

En promedio, se estima que los recursos públicos necesarios por puesto de trabajo creado son aproximadamente dos millones de pesetas. La estimación para el caso francés incluye la comparación con otras alternativas de acciones de creación de empleo, concluyendo que las medidas de apoyo financiero a la demanda de estos servicios multiplican la eficacia del gasto público en relación a otras de corte keynesiano como son el aumento del empleo público o el aumento derivado de la inversión pública.

También contamos con una estimación parcial para el caso español donde se han realizado simulaciones en cuatro escenarios elegidos previa estimulación financiera: servicios de ayuda a domicilio para las personas mayores; servicios de



atención a la infancia prestados en guarderías o a domicilio, recogida de residuos sólidos urbanos (R.S.U.) y conservación y restauración del patrimonio histórico<sup>9</sup>.

En dicha investigación para cada servicio estudiado se justifica su elección, el objetivo propuesto, el instrumento financiero elegido y los resultados obtenidos; que de manera resumida se ofrecen en el cuadro 3.

## **Servicio nº 1: Ayuda a domicilio para las personas mayores**

### **1. Motivación:**

- A. Envejecimiento de la población.
  - . Fuerte crecimiento de la población mayor de 65 años en las dos últimas décadas.
  - . En el año 2010 habrá más de 7 millones de personas mayores de 65 años, y 3,5 millones mayores de 75 años.
- B. Favorece la incorporación de ciertos colectivos con disponibilidad horaria limitada al mercado de trabajo.
  - . El tiempo más habitual de trabajo en la prestación de este servicio es de media jornada.
- C. Mejora en la calidad de vida de las personas mayores.

### **2. Objetivo propuesto**

Aumentar el gasto en ayuda doméstica de los hogares con menor renta (1º-8º decil) hasta el 50% del gasto realizado en estos servicios por los hogares con mayor renta (9º decil).

### **3. Instrumento**

Cofinanciación pública (40%), vía cheques de servicios, del gasto efectuado.

---

9. Las simulaciones para el caso español han sido realizadas por los servicios de la Comisión a partir de los datos recogidos en el Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo, "Nuevos Yacimientos de Empleo. Escenarios detallados para España", 1995.

#### **4. Resultados**

La simulación del objetivo propuesto, a partir de los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF, 1.991), indica que esta política favorecería la creación de 24.981 puestos de trabajo a tiempo completo, ó 49.963 a tiempo parcial (1/2 jornada) con un coste presupuestario para las Administraciones Públicas 32.500 millones de pesetas.

### **Servicio nº 2: Servicios de atención a la infancia prestados en guarderías o a domicilio**

#### **1. Motivación**

- A. El cambio que está experimentando la sociedad española ha provocado el aumento y generalización de servicios de atención a la infancia (0-5 años).
  - . La incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo.
  - . La caída de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población han llevado a considerar al niño un bien social escaso.
  - . Paso del modelo tradicional de familia extensa a un modelo más reducido, en el que sólo conviven la pareja y los hijos.
- B. La oferta pública de estos servicios es insuficiente, especialmente para los niños de 0 a 5 años.

#### **2. Objetivo propuesto**

Aumentar el gasto en los servicios de atención a los niños en los hogares con uno o dos cónyuges ocupados hasta un nivel similar (70%) al gasto que efectúan en estos servicios el mismo tipo de familias con rentas superiores (9º decil).

#### **3. Instrumento**

Se propone que las AA.PP. cofinancien (40%), vía cheques de servicios, el gasto efectuado en este concepto.

#### **4. Resultados**

En cuanto a la atención a la infancia, puede incitarse a los padres a hacer un mayor uso de las estructuras preescolares mediante la concesión de cheques-servicio con los que puedan obtener una "rebaja" del 40% sobre el coste del servicio, pudiendo dar lugar a la creación de 45.558 puestos de trabajo a tiempo completo ó 60.744 empleos a tiempo parcial (3/4 de la jornada completa). El impacto neto sobre el gasto público ascendería a 59.986 millones de ptas.

### **Servicio nº 3: Recogida de residuos sólidos urbanos (R.S.U.)**

#### **1. Motivación**

- A. Sensibilización social en los temas ambientales.
- B. La evolución de los modos de consumo ha provocado un aumento continuado de los residuos sólidos urbanos.
- C. La recogida selectiva es un paso necesario para el reciclaje.

#### **2. Objetivo propuesto**

Aumentar la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos hasta alcanzar determinadas tasas de recuperación en papel y cartón (90%), plásticos (60%), vidrio (60%) y pilas (25%).

#### **3. Instrumento**

Una parte del aumento en el gasto público que se produciría se financia con el ahorro que se experimenta con la creación de empleo. Un 40% de los nuevos empleos se asignan a desempleados que cobran prestaciones por desempleo.

#### **4. Resultados**

La simulación de esta política se ha realizado a partir de la experiencia de recogida selectiva de residuos del Ayuntamiento de Pamplona y su comarca. Los resultados obtenidos indican que esta política produciría una creación de empleo neto (descontada la pérdida de empleo en la recogida tradicional) de 5.816 personas a tiempo completo y el incremento neto en el gasto público sería de 2.378 millones de pesetas.

### **Servicio nº 4: Conservación y restauración del patrimonio histórico**

#### **1. Motivación**

- A. La envergadura del patrimonio histórico español. España es el país del mundo con mayor número de declaraciones de Patrimonio Mundial de la UNESCO.
- B. Las posibilidades de desarrollo del sector. El aumento del tiempo libre, la educación y la movilidad de personas en las sociedades

occidentales ha favorecido una demanda cultural creciente y una mayor sensibilización social por la preservación del patrimonio histórico.

C. Potencia del sector del patrimonio como instrumento de desarrollo local.

**Cuadro 3**  
**NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO. ESPAÑA.**  
**NUEVAS POLITICAS E INSTRUMENTOS**

Objetivo	Instrumento	Variación en el Gasto público (miles de millones de Ptas de 1994)	Nuevos yacimientos de empleo	Creación de empleo (empleados a tiempo completo)
			Servicios de proximidad	
Aumentar el gasto en ayuda doméstica de los hogares de jubilados con menor renta (1 <sup>ª</sup> -8 <sup>ª</sup> decil) hasta el 50% del gasto realizado por los hogares de jubilados con mayor renta (9 <sup>ª</sup> decil).	Cofinanciación pública (40%) via cheques de servicios del gasto efectuado	32,5	Ayuda a domicilio para las personas mayores	24.981
Aumentar el gasto en los servicios de atención a los niños en los hogares con uno o dos padres ocupados, hasta un nivel similar al gasto que efectúan en estos servicios, el mismo tipo de familias con rentas superiores (9 <sup>ª</sup> decil).	Cofinanciación pública (40%) via cheques de servicios	59,9	Servicios de atención a la infancia prestados en guarderías y a domicilio	45.558
			Servicios de medio ambiente	
Aumentar la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos hasta tasas de recuperación del 90% de papel, 60% de plástico, 60% de vidrio y 25% de pilas	Una parte se financia con el ahorro que se experimenta con la creación de empleo. Un 50% de los nuevos empleos se asignan a desempleados que cobran prestaciones por desempleo.	2,4	Gestión de residuos urbanos	5.868
			Servicios culturales y de ocio	
Duplicar el gasto público destinado a la conservación y restauración del patrimonio histórico.	Una parte se financia con el ahorro que se experimenta con la creación de empleo. Un 50% de los nuevos empleos se asignan a desempleados que cobran prestaciones por desempleo.	27,7	Valorización del patrimonio cultural	10.646

Fuente.: Fundación Tomillo (1995).

## **2. Objetivo propuesto**

Duplicar el gasto público (Administración Central y Administración Autónoma) destinado a la conservación y restauración del patrimonio histórico.

## **3. Instrumento**

Una parte del incremento en el gasto público se financia con el ahorro que se experimenta con la creación de empleo. Un 50% de los nuevos empleos se asignan a desempleados que cobran prestaciones por desempleo.

## **4. Resultados**

En lo que se refiere a la conservación y restauración del patrimonio artístico, de acuerdo con la simulación, la posible creación de empleos sería de 10.646 puestos de trabajo, con un aumento neto en el gasto público 27.688 millones de ptas.

## **5. Resultados totales**

En conjunto, las políticas propuestas para estos cuatro ámbitos o servicios, supondrían la creación de 87.100 nuevos empleos, con un coste neto aproximado para el sector público de 123.000 millones de pesetas. El aumento en el consumo privado se cifra en cerca de 89.700 millones de pesetas, y el aumento en la inversión pública en 33.800 millones de pesetas.

Los servicios de la Comisión, a partir de los efectos ex-ante de las políticas propuestas, han calculado los efectos ex-post o impactos indirectos con el modelo QUEST.

Bajo el supuesto de que las medidas tardan cuatro años en alcanzar su ejecución plena, los resultados finales (incluidos los efectos inducidos) se concretan en la creación de 140.300 empleos a tiempo completo, 134.400 en el sector privado y 5.900 en el sector público. El coste presupuestario ascendería a 546,2 millones de ecus, a precios de 1.994, y el coste presupuestario por puesto de trabajo creado se cifra en 3.900 ecus.

Los resultados deben interpretarse con cautela, los 17 ámbitos de empleo investigados por la Comisión Europea no representan el único camino de creación de empleos para el futuro. No obstante su fuerza demostrativa es suficiente para validar la elección de una política orientada al mismo tiempo a responder a las nuevas necesidades y a combatir el desempleo.

Los desaventajados sociales que no encuentran empleo, los jóvenes, que cada día vemos en nuestras aulas, exigen centrar esfuerzos en sistematizar las posibles evidencias para nuestro país de estos NYE, en este caso la Diputación de Guipúzcoa con el proyecto Esparru y los fondos que llegarán de Bruselas se convierte en el zahorí del empleo de nuestra Comunidad, teniendo a su alcance el diseño de metodologías de intervención en el ámbito local que permitan detectar y desarrollar las actividades vinculadas a los mismos.

El reto que se presenta no es fácil, pero la estrategia de los NYE se inscribe en el esfuerzo general de análisis y de renovación del modelo europeo, proponiendo mecanismos de solidaridad colectiva muy amplia y una llamada a la responsabilidad de cada individuo.

En todo caso, habrá que alejar de entre nosotros esa "resignación injustificada ante las circunstancias" a la que se referían Paul Samuelson, James Tobin y Franco Modigliani, respecto a los problemas del mercado de trabajo en Europa.

## 6. Bibliografía

- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO: retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco. (1993). Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- CONSEIL EUROPEEN. CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE (1994). Reunión des 9 et 10 decembre. Essen.
- INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO Y DE EMPLEO. Encuesta de la Unión Europea (1995). Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE ESTIMULO A LAS INICIATIVAS LOCALES DE DESARROLLO Y EMPLEO (1995). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. 13-06-95. Bruselas.
- LA ESTRATEGIA EUROPEA EN FAVOR DEL EMPLEO: PROGRESOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS (1995). Comisión de las Comunidades Europeas. 11-10-95. Bruselas.
- NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO. ESCENARIOS DETALLADOS PARA ESPAÑA " (1995). Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo.
- NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO EN ESPAÑA. Una (primera) visión general). L. Cachón Rodríguez, Revista de Economía y Sociología del trabajo, n°29/30, sept-dic, 1995.

POLITICAS PARA AYUDAR A LOS PARADOS DE LARGA DURACION (1993).  
Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE),

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.