

**OS PROGRAMAS DE APOIO Á CREACIÓN
DE EMPREGO DO INEM*
(Orde de 21.II.1986)**

Álvaro FONSECA MORETÓN
Paz GONZÁLEZ VILLAMAYOR
INEM

Enuméranse os programas de promoción de emprego do INEM: fomento da economía social, iniciativas locais, traballadores autónomos, discriminación positiva ós grupos con máis dificultades, colaboración do INEM con outros organismos públicos para a creación de empresas, escolas-taller e casas de oficios. Reflexiónase nalgúns aspectos de parcos resultados: “a economía social non é dabondo con dotala de recursos económicos”, “en canto ás medidas de contratación de xoves, en moitas ocasións tamén valen para a administración de man de obra barata ás empresas”.

1. Programas de apoio ó emprego en cooperativas e sociedades laborais.

A finalidade deste programa é conceder axudas económicas para a creación ou conservación de postos de traballo mediante a constitución, ampliación do número de socios, mantemento de Cooperativas ou Sociedades Laborais, así como subvencionar a asistencia técnica e formación que mellore a xestión das mesmas e/ou a promoción cooperativa comunitaria que contribúa ó desenvolvemento da economía social.

Serán beneficiarios das axudas deste Programa:

- As Cooperativas de Traballo Asociado ou de explotación comunitaria da terra, os seus socios traballadores, así como os socios de traballo de outros tipos de Cooperativas.
- As Sociedades Anónimas Laborais e/ou os seus socios traballadores.
- As Cooperativas de Segundo Grao integradas maioritariamente por cooperativas de traballo asociado.

Poderán concederse as seguintes subvencións:

- Rendas de subsistencia, ata 250.000 pts., duplicándose esta cantidade si participa o F.S.E., por socio traballador, cando se trate de desemprega-

* Recibido o 7 de Febreiro de 1992.

dos menores de 25 anos ou parados maiores de 25 anos que leven inscritos, polo menos, un ano na correspondente Oficina de Emprego, e adquiren a condición de socios traballadores dunha cooperativa.

— Subvencións financeiras para a redución dos intereses de créditos para investimentos en capital fixo destinado á constitución ou mantemento de cooperativas ou S.A.L.

— Axudas de carácter excepcional, para cooperativas de traballo asociado de nova creación, constituídas exclusivamente por xoves menores de 25 anos, así como as adicadas ó ensino, previo convenio co Ministerio de Educación e Ciencia, tamén constituídas por xoves menores de 25 anos e deberán ser expresamente autorizadas polo Ministerio de Traballo e Seguridade Social.

— Axudas de asistencia técnica que presentan as seguintes modalidades:

- a) Contratación de directores xerentes ou técnicos.
- b) Estudos de viabilidade, organización, comercialización, diagnose e outros de análoga natureza.
- c) Estudos precisos para a obtención de financiación.
- d) Auditorías e informes económicos.
- e) Asesoramento nos diversos eidos de xestión empresarial.

— Formación profesional, que se basea en impartir cursos de formación profesional ocupacional, dirixidos ós socios de cooperativas e S.A.L. ou aqueles que desexen constituírse ou integrarse neste tipo de sociedades.

— Promoción e fomento do cooperativismo e da economía social.

2. Programas de promoción de iniciativas locais para a creación de emprego.

Este programa ten como finalidade promover, impulsar e financiar aquelas iniciativas que xeren emprego estable mediante a creación de pequenas ou medianas empresas.

As citadas iniciativas deberán concretarse en proxectos de empresas que cumplan os seguintes requisitos: nova creación, dimensión mediana ou pequena, xeración de postos de traballo estables, viabilidade técnica, financeira e económica e non pertencer a sectores en crise ou suxeitos a plans de reconversión industrial.

Asimesmo, os mencionados proxectos deberán estar promovidos, participados ou confirmados por entidades municipais, provinciais ou autonómicas.

Terán consideración prioritaria aqueles proxectos que proporcionen emprego estable a xoves desempregados menores de 25 anos ou desempregados maiores de 25 anos e menores de 45 que leven, polo menos, un ano inscritos na Oficina de Empre-

go; como proxectos que teñan por obxecto prestar servicios de carácter social e comunitario que melloren a calidade de vida da poboación do entorno.

As axudas consisten en: subvención financeira, asistencia técnica, rendas de subsistencia e contratación de axentes de desenvolvemento (expertos que teñan como función promover, desenvolver ou asesorar iniciativas locais de emprego).

3. Programa de promoción de emprego autónomo.

A finalidade é promover e axudar a financiar aqueles proxectos que faciliten a constitución en traballadores autónomos ou por conta propia a persoas que se encontren inscritas como desempregados nas Oficinas de Emprego.

A súa forma: o pagamento das prestacións contributivas devengadas nunha sóa vez, salvo o 8% en concepto de xuros, é unha medida interesante, e ten bastante incidencia no mercado de traballo, directa por unha banda, por axudar a potencia-lo autoemprego e indirecta por outra pois se crean outros postos de traballo.

Requisitos: unha vez recoñecido o pagamento único da prestación, presenta-la alta de autónomos ou certificación da Seguridade Social se non procede ese réxime, caso no que será o que corresponda ó Colexio respectivo. Alta en Licencia Fiscal e xustificantes dos gastos realizados. Presentar trimestralmente as cotas de autónomos, das que se devengará a metade, durante o período que tiveran dereito pola prestación.

É unha medida interesante que ten bastante incidencia no eido do autoemprego, na creación de cooperativas e sociedades laborais.

4. Apoio salarial para a contratación de mulleres en profesións ou oficios nos que están subrepresentadas.

Con respecto ó mercado do emprego das mulleres, danse tres características: por unha banda, a oferta feminina de man de obra é moi elevada nos últimos tempos, por outra a muller tradicionalmente, ven ocupando unha posición netamente discriminada en canto ás condicións de colocación e ós sectores nos que desenvolven o seu traballo, xa que, en maior número, concéntranse no sector terciario ou de servicios (ensinanza, sanidade, comercio, servicio doméstico, etc.), por último, aprézase ademais a súa unificación preferente nun mercado de traballo secundario.

Así, este programa ten por finalidade incentiva-la contratación de mulleres menores de vintecinco anos ou maiores de vintecinco anos que leven, polo menos, un ano inscritas como desempregadas na correspondente Oficina de Emprego, naquelas profesións ou oficios nos que a muller está subrepresentada. As contratacións deben celebrarse por tempo indefinido e supoñer aumento neto do cadro de persoal.

Os beneficiarios que contraten mulleres que reúnan os anteriores requisitos terán dereito a unha subvención de ata 250.000 Pts., incrementadas ó dobre, se participa o

F.S.E., por cada contrato celebrado.

5. Integración Laboral dos minusválidos en Centros Especiais de emprego e traballo autónomo.

Os Centros Especiais de Emprego son “aqueles que teñen por obxectivo principal realizaren un traballo productivo, participando regularmente nas operacións de mercado e tendo como finalidade o asegurar un emprego remunerado e a prestación de servizos de axuste persoal e social que requiran os seus traballadores minusválidos, á vez que sexa un medio de integración do maior número de minusválidos ó réxime de traballo normal” (Lei 13/1.982, de Integración Social do Minusválido).

Así aparecen neste Programa dous tipos de medidas para os Centros Especiais:

— Accións que axuden a poñer en marcha proxectos xeradores de emprego ou de carácter innovador. A súa finalidade é financiar calesquera iniciativas que xeren emprego preferentemente estables para traballadores minusválidos desempregados mediante a creación ou ampliación de Centros. Poderanse conceder ó efecto as seguintes subvencións: asistencia técnica, subvención parcial ós tipos de interese dos préstamos e para investimento fixo en proxectos de recoñecido interese social.

As subvencións anteriores non superarán os 2.000.000 de Ptas. por posto de traballo creado con carácter estable, salvo casos excepcionais.

Os requisitos e condicións que deberán cumprir estes proxectos son: viabilidade técnica, económica e financeira, creación de emprego estable e estar ó corrente no pagamento das súas obrigas coa Seguridade Social.

— Accións destinadas ó mantemento de postos de traballo. Os Centros Especiais de Emprego poderán obter, con destino á consecución destes fins, as seguintes axudas: subvencións do custe salarial, bonificación do 100% da cuota empresarial á Seguridade Social, subvencións para a adaptación de postos de traballo e eliminación de barreiras arquitectónicas, subvención destinada a equilibrar e sanear financeiramente ós Centros para que acaden niveis de produtividade e rendibilidade que garantan a súa viabilidade e rendibilidade, ou para equilibrar presupostos nos que carezan de ánimo de lucro e sexan de utilidade pública e asistencia técnica. Tamén os traballadores minusválidos desempregados que desexen constituirse en traballadores autónomos poderán recibir as seguintes subvencións: subvención parcial dos xuros ós préstamos e subvención de ata 400.000 pts. para investimento de capital fixo.

6. Outras medidas de fomento do emprego.

No “Informe de Base sobre a Política de Emprego en España” publicado polo

Ministerio de Trabajo e Seguridade Social en 1.988 aparecen medidas de creación de novos empregos mediante o fomento do emprego no sector público, como son a colaboración entre o INEM e os organismos públicos e os traballadores temporais de colaboración social, fomento de emprego no sector privado ou como medida en favor de categorías específicas de traballadores, a incentivación na contratación de xoves traballadores, mentras que as xubilacións anticipadas encádranse dentro das denominadas medidas de reparto de emprego.

a) *A colaboración entre o INEM e os organismos públicos*, cúa contratación está regulada pola Orde Ministerial de 21 de Febreiro de 1.985 que fixa as bases xerais para o establecemento dos Convenios de Colaboración entre o INEM e os organismos citados. Os convenios regularán a colaboración entre o INEM e o outro órgano público para a realización de obras ou servicios de interese xeral e social de competencia do Ente Colaborador por traballadores desempregados. No convenio debe figura-la aportación económica de cada parte á execución das obras e servicios, as accións de formación profesional a desenvolver, modalidades de contratación, etc.

Dentro das obras e servicios propostos darase preferencia a: os que teñan un maior interese xeral e social; os que permitan a creación permanente de postos de traballo; os que favorezan a formación e práctica profesional dos contratados.

A selección dos traballadores para estes convenios farase dentro dos desempregados inscritos no INEM, en función da maior adecuación ó posto ofertado, superior en antigüidade como demandante de emprego e maiores responsabilidades familiares.

b) *Os traballadores temporais de colaboración social*, medida regulada no R.D. 1809/86. Esta medida de fomento de emprego é un cambio de filosofía, ó entender que a política de emprego tamén abarca traballos excluídos dos esquemas formais do contrato de traballo, xa que permite ás Administracións Públicas utilizar traballadores perceptores do seguro de desemprego, para labores que redunden no beneficio da comunidade, previa selección do INEM, por unha duración máxima igual ó tempo que lles falta por percibir a prestación por desemprego, que se continúa a percibir, completando a Administración a diferenza entre a contía da prestación, o subsidio e a base reguladora sobre a que se teña determinado a prestación de nivel contributivo, coa garantía, en todo caso, de cobra-lo Salario Mínimo Interprofesional vixente, facéndose cargo tamén das cotas correspondentes por accidentes de traballo e enfermidades profesionais.

c) *A incentivación da contratación de xoves traballadores*, regulada pola Lei 8/80 e R.D. 1.992/84.

Contrato para a formación que ten por obxecto potencia-la contratación

de xoves e minusválidos, combinando a prestación de traballo retribuído e a formación laboral non retribuída.

É un contrato para maiores de 16 anos e menores de 20 anos ou minusválidos sen límite de idade, para realizaren, respectivamente, un traballo retribuído unicamente en canto ás horas efectivamente traballadas e a impartición dunha formación que lle permitan desenvolver un posto de traballo. A duración deste contrato non pode ser inferior a 3 meses nin superior a 3 anos.

A xornada laboral repártese entre ensinanza e traballo efectivo, de forma que o tempo adicado á ensinanza non pode ser inferior a un cuarto nin superior á metade do convenido no contrato.

A empresa que contrata a tempo completo a un traballador para a formación, ten unha redución do 100% ou do 90%, respectivamente segundo teña o seu cadro de persoal menos ou máis de 25 traballadores, da cota empresarial por contingencias comúns da Seguridade Social. Ademais, o Plan F.I.P. establece unha subvención de 90 Ptas. por traballador e hora de formación.

Contrato en Prácticas, ten por obxecto potencia-lo emprego dos titulados, ó traves dun traballo retribuído que lles permita perfeccionar e aplicar os seus coñecementos e lles facilite unha práctica profesional axeitada ós seus estudos. É un contrato para quen estean en posesión dunha titulación legal, académica ou laboral, de prestación dun traballo retribuído axeitado ó seu nivel de estudos. Debe celebrarse dentro dos 4 anos inmediatamente seguintes á finalización dos estudos, por un tempo non inferior a 3 meses nin superior a 3 anos.

A empresa ten unha redución do 75% da cota empresarial por contingencias comúns da Seguridade Social, sempre que contrate ó traballador en prácticas a tempo completo.

d) *As xubilacións anticipadas*, como instrumento de reparto de emprego.

Contrato de substitución por anticipación da idade de xubilación, que ten por finalidade a contratación de traballadores desempregados e substitución de traballadores que anticipen a súa idade ordinaria de xubilación de 65 a 64 anos. A empresa está obrigada a substituí-lo traballador xubilado por outro traballador, ó que pode contratar por calquera modalidade contractual, excepto a tempo parcial e cunha duración como mínimo de 1 ano.

Contrato de relevo e xubilación parcial anticipada. O contrato de relevo é o que se concerta cun traballador inscrito no INEM como desempregado, para ocupa-la parte da xornada deixada vacante por un traballador que voluntariamente accede a unha xubilación anticipada parcial, á vez que se lle fai un contrato a tempo parcial pola xornada traballada. Para solicitar este tipo de xubilación parcial anticipada, é preciso que se reú-

nan as condicións xerais esixibles para causar pensión de xubilación, excepto a idade, non debendo atoparse a máis de tres anos da fixada no seu réxime de Seguridade Social para poder pedi-la xubilación.

Todas estas medidas de fomento ó emprego non surtiron todo o efecto que se esperaba, en moitos casos. A Economía Social non é suficiente con dotala de recursos económicos, hai que difundila e apoiala dende os entes públicos, fai falla xente que crea nela e se adique a poñela en marcha co respaldo decidido dos poderes públicos, fundamentalmente o Local, sobre todo en Galicia pola súa vocación individualista. En canto ás medidas de contratación de xoves nacen cunha boa filosofía, pero, en moitas ocasións, tamén serven para suministrar man de obra barata ás empresas, xa que non adican o tempo nin os medios necesarios para a formación deses xoves.

7. Programas públicos de emprego e formación. O programa de Escolas-Taller e Casas de Oficio.

Dado o problema de paro masivo, resulta absolutamente imprescindible acompañalas medidas de política económica con medidas de política activa ás novas necesidades da economía. Por iso hai que ter en conta, por unha banda, que as cifras oficiais de paro apuntan a un colectivo especialmente afectado que é o dos xoves demandantes do primeiro emprego e, por outra, que a falla de cualificación ou a inadecuación da súa formación cos requisitos profesionais das empresas ofertantes de emprego, así como a ausencia de experiencia profesional, soen constituí-las principais barreiras de cara á inserción profesional destes xoves.

Tendo en conta estes factores, hai dúas posibles políticas activas que poden contribuir tanto a resolver-lo paro masivo, como a renova-la estrutura productiva. A primeira, encamiñada a establecer un sistema educativo e formativo de calidade e axeitado ás necesidades productivas e un reciclaxe, permanente que inclúe a toda a poboación en idade de traballar. A segunda, que compete ós poderes públicos para que impulsen novos espazos de actividade dirixidos ós xoves en paro. Estas dúas políticas son as que se formulan nos programas de Escolas-Taller e Casas de Oficios.

7.1. Escolas-Taller.

As Escolas-Taller xurden nos anos 1.985 e 1.986 como experiencia de formación e emprego xuvenil. Teñen como finalidade crear centros de formación e emprego onde os alumnos, preferentemente xoves menores de 25 anos en desemprego, ó tempo que se forman como especialistas nunha profesión ou oficio, adquiran experiencia profesional, realizando un traballo de utilidade pública, por medio do cal contribúe á conservación, restauración e novos usos do Patrimonio Artístico, Histórico, Cultural e Natural, e á rehabilitación de entornos urbáns ou do medio ambiente

e a mellora das condicións de vida das cidades.

Tódalas actuacións contidas no programa deben integrar: formación teórica, formación en talleres, e traballo práctico en obra. En definitiva, son programas de formación-emprego onde ambas características son imprescindibles.

Os proxectos constan dunha etapa formativa de iniciación. Posteriormente segue unha etapa de formación en alternancia co traballo dirixida á cualificación e especialización profesional. A duración de ambas fases para cada alumno traballador non será inferior a 1 ano nin superior a 3, non debendo ter unha duración inferior a 4 meses a primeira fase formativa.

7.2. Casas de Oficios.

Créanse pola Orde Ministerial do 29 de Marzo de 1.988 e é un programa inspirado na mesma filosofía que o de Escolas-Taller, configurándose tamén como un sistema de aprendizaxe que combina a formación teórica e a práctica, coa idea da inserción ou integración dos xoves no mercado de traballo. Diferénciase das Escolas-Taller en que se centra no entorno urbán e vai destinado o seu programa de xeito fundamental á recuperación de oficios artesanais en vías de extinción, como: canteirías, carpinterías, restauración de vivendas, etc.

Estas Casas de Oficios configúranse como un centro de formación ocupacional e de animación de emprego xuvenil que se propoñen cos seus programas mellora-las condicións de vida e rehabilita-lo propio barrio ou distrito urbano onde se atopan, dotándolle dos servizos dos que carece.

Os seus proxectos formativos constan, como nos das Escolas-Taller, de dúas fases. Unha primeira de formación ocupacional nunha especialidade formativa ou nun oficio e outra segunda, onde a devandita formación se imparte en alternancia co traballo ou a práctica profesional. A duración de ambas etapas nunca será superior a 1 ano nin inferior a 6 meses.

Tanto nun como no outro programa, na primeira etapa os alumnos reciben as becas e axudas económicas previstas na normativa do Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Durante a segunda etapa, os alumnos serán contratados, co garante dun salario mínimo como retribución en proporción á xornada de traballo real.

Como obxectivos fundamentais pódense sinalar:

1. Formación de especialistas en profesións demandadas polo mercado de traballo e diversos oficios artesanos, acreditándoos cunha titulación profesional despois de segui-lo curso.
2. Integración e inserción profesional de xoves en paro, titulados ou non, cunha saída profesional como asalariados, autónomos ou cooperativistas, no ámbito da conservación, restauración, rehabilitación e construción en xeral.
3. Impulso e elevación do oficio do artesan, tanto a nivel social como dende a verquente do emprego, en especialidades como: cerámica, pel e

coiro, textil, papel e cartón, tallado de madeiras nobres, instrumentos musicais, estampacións artísticas, etc.

4. Difusión e implantación de novas profesións ligadas ó medio ambiente e á calidade de vida, con especialidades do tipo de: xardiñeiría, restauración da vexetación e fauna autóctona, guías-animadores de espazos naturais e eco-museos, etc.

5. Promoción das tarefas de restauración e conservación do Patrimonio Histórico ou entorno urbano, cunhas especialidades fundamentais: albañilería, canteiría, forxa, etc.

6. Actuar coma soporte de actividades culturais á vez que como embrión de futuros centros estables que faciliten o emprego á vez que serven como elementos de defensa e conservación do patrimonio da zona onde se atopa a Escola-Taller ou a Casa de Oficios.

Os contidos formativos destes programas abranxen non só a formación nos oficios, como tamén formación na xestión empresarial e formación en novas tecnoloxías en canto que éstas supoñan avance nos procesos de produción e organización dos oficios tradicionais.

Os proxectos de Escolas-Taller e Casas de Oficios deben ser promovidos por órganos da Administración do Estado, Corporacións Locais, Comunidades Autónomas, Organismos Autónomos, Entidades Estatais e Institucións Públicas ou privadas sen fins de lucro. As Entidades Promotoras teñen que cofinanciar xunto co INEM o custo dos programas.

Estes programas, que teñen como finalidade dar unha saída máis ó paro xuvenil, terían que estar máis afincados en equipos multiprofesionais de educadores especializados, pedagogos e psicólogos que deberían orientar ós xoves dende o momento mesmo que demandan unha praza, logo durante o seu período formativo, e por último, durante o proceso de búsqueda de emprego e ó longo do seu primeiro ano de experiencia laboral. Esta labor require un traballo mais especial no caso das alumnas, debido a que foron formadas en profesións tradicionalmente “masculinas” e enfrontan especiais resistencias no mercado laboral.

Estes equipos multiprofesionais estarían para dar asistencia técnica ó termina-la formación en temas como: técnicas de búsqueda de emprego, posibilidades e trámites administrativos para se instalar como traballador autónomo, crear unha empresa ou constituírense nunha cooperativa de traballo asociado ou nunha Sociedade Anónima Laboral e apoio á xestión empresarial en aspectos tales como financiación, comercialización, recursos humanos, xestión tributaria e laboral.

8. O Inem cara ó futuro.

O INEM debe enfrontar dúas grandes retesías neste momento: dun lado, a erra-

dicación de vicios existentes, e do outro, a redefinición dos apoios que convén prestar ós servizos públicos de emprego.

En canto ó primeiro punto hai que diferenciar dous colectivos: o que usa os servizos e o que os ofrece. O que usa os servizos do INEM ten buscado, en demasiadas ocasións, unha resposta máxica ou paternalista ós seus problemas, cando a solución dos mesmos non era só responsabilidade nin competencia do INEM. O INEM confúndese moitas veces cun servizo de atención social ou cun lugar onde atopar man de obra barata por parte dos que ofrecen emprego. Esta imaxe, en moitas ocasións, foi fomentada polo propio funcionario dunha forma indirecta pensando que así axudaba ó parado. Esta confusión, en ocasións, ten chegado a desvirtuá-lo sentido dos servizos e as actitudes dos usuarios. Non é fácil cambiar esta cultura, pero o cambio ten que ser responsabilidade de todos: dos que usan os servizos e dos que os atenden.

Ante todo, é fundamental que o desempregado coñeza o que ofrece (¿Cal é o seu potencial de coñecementos e habilidades que está disposto a aportar á sociedade laboral?), o como (¿de que xeito ofrece as súas capacidades?), e o cando (¿Cal é o seu grao de disponibilidad? ¿cando está disposto a ofrecer os seus servizos e a cambio de que?). O INEM debe axudalo a descubri-las súas habilidades e instruílo para que saiba organiza-la súa información e transmitila de maneira satisfactoria a quen lle oferte un posto de traballo.

Por outra banda, tamén o empresario debe cambia-las súas actitudes. O INEM non é o lugar onde se ofrece man de obra barata ou desesperada.

O empresario debe coñecer realmente cal é o posto que quere cubrir, cales son as súas características e funcións e, a partir de ahí, oferta-lo posto na oficina de emprego.

Pero o INEM, sendo un servizo público de emprego, non só debe organizarse e fomentar no demandante de emprego e no empresario actitudes novas que leven a colocar ó mellor, no momento oportuno e da forma máis fácil posible; ademais, debe xestionar programas para que tódolos traballadores estean en igualdade de oportunidades, a través da formación, información e de programas de reciclaxe laboral.

Que o INEM sexa un organismo máis eficaz no futuro é tarefa de tódolos implicados.

SUMMARY Here is a list of the programs promoting employment offered by the INEM: as a means of fomenting social-economy, local initiatives, self-employment, discrimination in favour of groups with greater difficulties, collaboration of the INEM with other public organisms to create more businesses, work-shops, and centres to gain more skills or learn new techniques, etc... Some aspects of the poor results obtained to date have been reflected upon: "It is not enough to provide economic resources in terms of Social Economy", "with respect to measures in favour of hiring younger workers, often they have the additional benefit of supplying cheap labour to businesses".