

Pedagogía

EL TRABAJO: RETOS EDUCATIVOS A NIVEL LOCAL

SUSANA MOLINA MARTÍN

RESUMEN

Nos encontramos en un nuevo escenario laboral caracterizado por la creciente demanda de empleo en el sector servicios, por el cambio en los modelos ocupacionales, por la preeminencia de las clases profesionales y técnicas, y por el desempleo que afecta a un porcentaje importante de la población, especialmente femenina. Por ello, en este estudio se abordan algunos de los principales retos que se plantean a las ciudades en la actualidad en el ámbito del trabajo, dirigidos a superar la situación descrita. Retos relacionados con la atracción de empresas que incrementen el porcentaje de población ocupada, con el desarrollo de políticas dirigidas a fomentar la igualdad de oportunidades, y en relación con la formación continua y la orientación profesional.

Palabras clave: Educación. Trabajo. Administración local.

ABSTRACT

We find ourselves in a new labor setting characterized by the growing demand of employment in the sector services, by the change in the employment models, by the importance of the technical and professional classes, and by considering the Knowledge as resource of development of the countries. In this context, the professional formation plays an essential role, so to putting the person in situation of being adapted and to be perfected. It will contribute to that they be integrated in its environment of live. We study two of the challenges are presented it to the present cities in the environment of work: orientation and formation.

Key boards: Education. Work. City's administration.

INTRODUCCION

El trabajo en nuestra época tiene rasgos y características que no se han dado en ningún otro período de la historia y que lo convierten en una necesidad para la mayoría de los habitantes de las ciudades, donde al finalizar el siglo XX residía más del 50% de la población mundial, según los datos del Instituto de Recursos Mundiales (1998:274-275). Uno de los momentos clave para comprender esta situación, es la profunda transformación que se produjo durante la Revolución Industrial iniciada en el siglo XVIII. El eje sobre el que se apoyaba la economía comenzó a ser la industria, dirigida a la producción de mercancías para venderlas en grandes cantidades. En este contexto, unos pocos poseían los medios de producción y otros, la mayor parte, vivían de la venta de su fuerza de trabajo. El trabajo en la industria se convierte en algo monótono, exento de sentido, agotador, sin sentido personal para el trabajador, que se realiza como una mera transacción, a cambio de un salario. Situación totalmente divergente de la de épocas anteriores, cuando el trabajo artesanal en un oficio y el agrícola suponían una situación vital permanente, que englobaba todos los aspectos vitales de la persona. Aún en este contexto, la industria se convierte en foco de atracción de trabajadores del campo, atraídos por la adhesión permanente a la empresa. Para G. Friedman y P. Naville (1963), el trabajo industrial tendrá exigencias físicas y psíquicas a veces desagradables, pero con el beneficio de la estabilidad del salario. El campo, sin embargo, no permitía al agricultor conocer cuáles serían ese año sus ganancias, cuando dependía de unas fuerzas naturales no controlables.

Puesto que la mayoría de la población no poseía bienes sustanciales para vivir, el trabajo pasa a convertirse en una necesidad para la mayoría de los habitantes de las ciudades, a lo largo de los siglos posteriores y hasta la actualidad. El trabajo es un derecho, y una necesidad para la mayoría de los seres humanos. Necesidad que apremia a la mayor parte de la población, y que se ha convertido en un problema en la actualidad.

1. SITUACIÓN DEL TRABAJO EN LA ACTUALIDAD

Hoy, el trabajo se encuentra con algunas dificultades. En primer lugar, la situación de desempleo, que afecta a una parte importante de la población, especialmente femenina. Las tasas de desempleo que se registran en la Unión Europea se sitúan en torno al 7.3%. Es decir, más de siete de cada cien personas tienen carencias en este ámbito esencial de su vida. En España, la tasa de paro femenino (15.1%) es un tercio mayor que la tasa masculina (10.04%). Los 5.06 puntos de diferencia entre tasas de ambos géneros es una distancia notablemente superior a la que registra de media la Unión Europea, que asciende a 1.2 puntos porcentuales. Lo que significa que España continúa siendo, junto a Grecia, el país de la Unión Europea con mayor tasa de paro femenino, doblando los niveles medios europeos (donde el desempleo afecta al 8.5% de la población activa femenina), como se desprende de la observación de la tabla 1. Pero no sólo el empleo en las mujeres es más bajo, sino que además existen claras diferencias en la retribución. De hecho, según los indicadores ofrecidos por Eurostat, la ganancia horaria bruta media de las mujeres es el 86% de la de los hombres.¹

TABLA 1
TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA POR SEXO - 2001

	Ambos sexos	Mujeres %	Hombres %	Diferencia %
Alemania	7.8	7.8	7.8	0.00
Austria	4.0	4.1	3.9	0.20
Bélgica	6.2	6.9	5.6	1.30
Dinamarca	4.2	4.8	3.6	1.20
España	10.4	15.1	7.3	7.80
Finlandia	10.3	10.7	9.8	0.90
Francia	8.6	10.5	7.0	3.50
Grecia	10.2	15.4	6.7	8.70
Irlanda	3.6	3.4	3.8	-0.40
Italia	9.6	13.0	7.4	5.60
Luxemburgo	1.6	2.6	1.8	0.80
Países Bajos	2.1	2.5	1.8	0.70
Portugal	3.9	5.1	3.0	2.10
Reino Unido	4.7	4.1	5.2	-1.10
Suecia	5.5	5.0	5.9	-0.90
Unión Europea	7.3	8.5	6.4	2.10

Fuente: Elaboración propia. Datos procedentes del Instituto de la Mujer, 2001.
Disponible en: <http://www.mtas.es/mujer/default.htm>

España se sitúa como uno de los países de la Unión Europea, donde las mujeres tienen peores posibilidades de accesibilidad al mercado de trabajo e inferiores condiciones laborales con respecto al hombre. La tasa de empleo femenino en el año 2001 (39%), es algo más de la mitad de la tasa masculina, situándose a una distancia de 25.8 puntos porcentuales; diferencia bastante superior a la que registran de media el conjunto de los países de la Unión Europea (18.7%). Lo que indica que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, está entre las más bajas de la Unión Europea, junto a Italia, como puede observarse en la Tabla 2.

TABLA 2
TASAS DE ACTIVIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA POR SEXO - 2001

	Ambos sexos	Mujeres %	Hombres %	Diferencia %
Alemania	57.5	49.3	66.2	16.9
Austria	58.2	49.4	67.9	18.5
Bélgica	50.9	41.9	60.5	18.6
Dinamarca	65.1	59.6	70.9	11.3
España	51.9	39.4	65.2	25.8
Finlandia	63.3	58.5	68.4	9.9
Francia	55.5	48.9	62.7	13.8

Grecia	48.7	37.6	60.9	23.3
Irlanda	59.1	47.5	71.0	23.5
Italia	48.3	36.2	61.4	25.2
Luxemburgo	53.6	42.5	65.7	23.2
Países Bajos	64.2	55.1	73.5	18.4
Portugal	62.1	54.0	71.0	17.0
Reino Unido	62.1	54.2	70.2	16.0
Suecia	60.4	56.5	64.5	8.0
Unión Europea	56.1	47.0	65.7	18.7

Fuente: Elaboración propia. Datos procedentes del Instituto de la Mujer, 2001. Disponible en: <http://www.mtas.es/mujer/default.htm>

Además, es necesario referirse a la complejidad que presenta el propio mercado laboral. Las transformaciones tecnológicas y la nueva organización de la economía internacional están produciendo una modificación en la estructura del empleo. En primer lugar, según el Instituto de Recursos Mundiales (1998), la demanda de actividad remunerada en el sector agrícola disminuyó desde un 33% de la fuerza de trabajo en 1900 a un porcentaje en torno al 2% en la actualidad. La tecnología redujo la mano de obra necesaria para alimentar no sólo a la población existente, sino a un mayor número de personas. El ser humano ya no necesita mantener una interrelación productora de bienes con la naturaleza y el medio social, imprescindible anteriormente para asegurar la continuidad personal y social. La tierra deja de ser el eje de la economía, y el trabajo en el campo dirigido a la obtención de bienes, pasa a ocupar un papel secundario. Por poner un ejemplo a modo de referencia, en Estados Unidos el empleo en el sector agrario evolucionó de la siguiente manera:

«En 1900 la agricultura era todavía la ocupación más importante en los Estados Unidos, comprendiendo 12.5 millones de trabajadores y alrededor del 37.5 por cien de la fuerza de trabajo. Hasta aproximadamente 1930, la cifra absoluta de campesinos y jornaleros continuó creciendo, aunque comenzó a declinar su proporción en el empleo total. En 1940, debido a la extraordinaria revolución agrícola, que hizo saltar la productividad a alturas espectaculares, el número de trabajadores en la agricultura comenzó a decrecer rápidamente. En 1968, los empleos agrícolas sumaban 3.5 millones y descenderán a 2.6 millones en 1980; desde el 4.6 por 100 de la fuerza de trabajo en 1968, caerán al 2.7 por 100 en 1980» (Bell, 1989:162).

Esta transformación en la demanda de trabajo, tiene su origen en la Revolución industrial, cuando el lugar del campesino lo vino a ocupar el trabajador industrial. Durante la misma, no se trataba únicamente de que la aplicación de nuevos procedimientos, métodos y técnicas de producción crease unas condiciones favorables de fabricación, ocurría que la fuerza de trabajo no procedía tanto de los músculos, como de la energía. Pero se da la paradoja de que a medida que la industrialización progresa, la proporción de trabajadores fabriles, en relación con el conjunto de la fuerza de trabajo, es bastante pequeña. Se necesita un menor número de trabajadores, para pro-

ducir más y mejor. De modo que, según los datos del Instituto de Recursos Mundiales, mientras en 1960 el sector industrial ocupaba a más de un 35% de la población trabajadora, en la actualidad se sitúa en torno a un 17-24%.

Pero, la transformación fundamental en la estructura laboral estaba aún por llegar. La actividad remunerada se traslada al sector servicios. En el lugar del trabajador industrial, vemos el predominio de clases profesionales y técnicas en la fuerza de trabajo pertenecientes al sector servicios. En palabras de D. Bell:

«A poco de comenzar el siglo XX, sólo tres de cada diez trabajadores en el país, se empleaban en las industrias de servicios y los otros siete en producción de bienes. En 1950 esa proporción se había casi equilibrado. En 1968, las proporciones habían cambiado de manera que seis de cada diez trabajadores estaban empleados en las industrias de los servicios. Entre 1900 y 1980, con la inversión de proporciones entre los sectores, se han producido dos cambios estructurales en la economía americana: por un lado, el giro hacia los servicios, y por otro el surgimiento del sector público como uno de los sectores de empleo más importantes» (Bell, 1989:154).

Se pasa de una producción masiva de bienes a servicios. Por ejemplo, en 1986 en los Estados Unidos los servicios representaban el 71% del empleo total y el 68% del PNB.² El ascenso del sector servicios ha sido espectacular en décadas recientes, suponiendo más del 82% de todos los nuevos empleos creados durante este período (Castells, 1995:191).

En Europa, según los datos recogidos por el Instituto Nacional de Estadística referidos al año 2001 (ver Tabla 3), la situación es similar a la descrita, se incrementa el número de trabajadores en el sector servicios, a la vez que disminuyen los dedicados a la producción de bienes. La población ocupada se sitúa mayoritariamente en el sector servicios, aunque los porcentajes de cada sector muestran variaciones importantes en algunos países, como es el caso de Grecia donde un 16,3% de la población ocupada trabaja en el sector agrícola.

TABLA 3
OCUPADOS EN LA UNIÓN EUROPEA - 2001

	Total	Agricultura %	Industria %	Servicios %
Alemania	38.773	2,4	28,6	68,9
Austria	4.028	13,2	24,7	62,1
Bélgica	3.965	2,0	23,3	74,8
Dinamarca	2.771	3,3	22,6	74,1
España	15.946	6,5	29,8	63,8
Finlandia	2.313	5,8	27,7	66,4
Francia	24.788	4,3	22,7	72,9
Grecia	3.894	16,3	24,2	59,5
Irlanda	1.743	7,0	29,0	64,0
Italia	23.505	4,8	29,4	65,8

Luxemburgo	277	1,6	23,1	75,4
Países Bajos	8.291	3,4	19,8	76,7
Portugal	4.994	10,9	30,6	58,5
Reino Unido	28.160	1,4	24,8	73,7
Suecia	4.326	2,6	23,3	74,1
Total	167.851	4,3	26,4	69,4

Fuente: Eurostat. Disponible en Instituto Nacional de Estadística (2002). *España en cifras 2002*. Madrid: I.N.E., p. 23.

D. Bell, habla de una sociedad postindustrial basada en los servicios, es decir, en actividades que no generan objetos con valor de uso, en la que la información desempeña un papel esencial. Sector servicios en el que han confluído actividades muy diferentes a medida que se va transformando la sociedad industrial en postindustrial:

«Primeramente, en el mismo desarrollo de la industria hay una expansión necesaria de los transportes y las empresas públicas como servicios auxiliares en el movimiento de las mercancías y en la utilización creciente de la energía, y un crecimiento de la fuerza de trabajo no industrial, pero todavía de «cuello azul». En segundo lugar, con el consumo masivo de bienes y el desarrollo de la población hay un incremento en la distribución (mayoristas y minoristas) y las finanzas, inmuebles y seguros, centros tradicionales de los empleados de «cuello blanco». En tercer lugar, con el crecimiento de la renta nacional, resulta que, como en el teorema de Christian Engel, estadístico alemán de la segunda mitad del siglo XIX, la proporción de dinero gastada en comida comienza a bajar y los incrementos son utilizados para bienes duraderos (vestidos, casas, automóviles), y después de lujos, diversiones y cosas semejantes. De esta forma, un sector terciario, el de servicios personales, comienza a desarrollarse: restaurantes, hoteles, autoservicios, viajes, entretenimientos, deportes, al tiempo que las necesidades de la gente se expanden y se desarrollan nuevas necesidades y gustos» (Bell, 1989:152-153).

Para Gösta Esping-Andersen (Castells y Esping-Andersen, 1999) el futuro del empleo depende casi totalmente de los servicios. Dentro de este sector, considera que los grupos donde está potencialmente la fuente del aumento del trabajo para el futuro son los servicios para empresas, los servicios sociales (que incluyen educación, sanidad, atención en los hogares, cuidado de ancianos, cuidado de niños, etc.) y los servicios para personas o consumidores (como limpieza, lavandería, servicios de tiempo libre como cines, restaurantes, teatros, etc.). Se trata de sectores dinámicos cuya tendencia a largo plazo sería la creación de empleo.

Manuel Castells (1995) considera que no existe un sector servicios, sino un número de actividades que emplean gente y generan ingresos, que van más allá de las actividades de extracción y producción industrial, que crecen en diversidad a medida que nuestras sociedades crecen en complejidad. De modo, que siguiendo la tipología de servicios propuesta por Joachim Singelman, este autor documenta la evolución del empleo en los Estados Unidos entre 1870 y 1980. Una lectura de la tabla 4, muestra

las grandes diferencias entre los tipos de servicios en la proporción total de empleo. Así, entre 1960 y 1980, los servicios de distribución crecieron moderadamente, aunque todavía contaban con el 23.9% de la fuerza de trabajo en 1980. Los servicios personales en términos reales bajaron de un 11.3% al 10.8%, con la gran excepción de las actividades relacionadas con la alimentación y la bebida, que empleaban un 4.4% de la fuerza de trabajo. Los servicios de producción prácticamente se triplicaron, mientras los servicios sociales literalmente estallaban, saltando del 10% en 1940 al 24.3% en 1980. Tendencias que han continuado en la misma dirección durante los años ochenta, incrementando la brecha entre industrias de servicios y la moderada creación de empleos en otros sectores.

Aunque la distribución de la fuerza de trabajo ha cambiado desde que se tomaron estos datos hasta la actualidad, se pone de manifiesto como el desarrollo del sector servicios precisa de cada vez mayor número de trabajadores cualificados, es decir, con una formación específica. El actual escenario laboral se caracteriza por la emergencia de nuevas formas de trabajo, que es posible que se desconozcan y para las que se necesitará una formación.

2. RETOS A NIVEL LOCAL

El trabajo se encuentra con algunos de los problemas mencionados, que plantean a los gobiernos retos diversos, que deben tratar de atajarse si se pretende alcanzar una mayor tasa de empleo. Concretamente, el Consejo Europeo ha declarado el logro del pleno empleo, como objetivo fundamental de la política social y de empleo en la Unión Europea. Para alcanzarlo, los Estados miembros deberían articular sus respuestas en torno a cuatro pilares, recogidos en las *Directrices para el empleo para el año 2002*:

- Aumentar la empleabilidad.
- Desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo.
- Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas.
- Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres.

Retos difíciles de alcanzar, cuya resolución pasa por la intervención de diferentes Administraciones, especialmente la local. Las ciudades tienen una nueva legitimidad y se han convertido en importantes actores políticos. En primer lugar, han adquirido mayor peso y cierta autonomía, sustentándose en el principio legitimador de la proximidad. Su cercanía le permite establecer una relación directa e inmediata con el territorio y la población, lo que la convierte en la que mejor conoce y es más asequible a sus necesidades, problemas y demandas.

TABLA 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO POR SECTORES
INDUSTRIALES Y GRUPOS INDUSTRIALES INTERMEDIOS, 1870-1980

Sectores e industrias	1870	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980
Extractivas	52.3	40.7	28.9	21.3	14.4	8.1	4.5	4.5
Agricultura	50.8	38.1	26.3	19.2	12.7	7.0	3.7	3.6
Minería	1.6	2.6	2.6	2.1	1.7	1.1	0.8	0.9
Transformadoras	23.5	27.9	32.9	29.8	33.9	35.9	33.1	29.8
Construcción	5.9	5.8		4.7	6.2	6.2	5.8	6.2
Alimentación				2.7	2.7	3.1	2.0	1.8
Textil				2.6	2.2	3.3	3.0	2.1
Metal				2.9	3.6	3.9	3.3	2.7
Maquinaria	17.6	22.1		2.4	3.7	7.5	8.3	5.2
Química				1.5	1.7	1.8	1.6	1.3
Otras				11.8	12.3	8.7	7.7	10.5
Instalaciones				1.2	1.4	1.4	1.4	1.4
Servicios distributivos	11.5	16.9	18.7	20.4	22.4	21.9	22.3	23.9
Transportes	5.0	7.3	7.6	4.9	5.3	4.4	3.9	6.6
Comunicación				0.9	1.2	1.3	1.5	1.5
Por mayor				2.7	3.5	3.6	4.1	3.9
Al detalle	6.5	9.5	11.1	11.8	12.3	12.5	12.8	11.9
Servicios a la producción			2.8	4.6	4.8	6.6	8.2	9.5
Bancos				1.1	1.1	1.6	2.6	1.7
Seguros				1.2	1.4	1.7	1.8	1.9
Inmobiliaria				1.1	1.0	1.0	1.0	1.6
Ingeniería					0.2	0.3	0.4	0.6
Contabilidad					0.2	0.3	0.4	0.5
Servicios a las empresas				1.3	0.6	1.2	1.8	2.4
Servicios legales					0.4	0.5	0.5	0.8
Servicios sociales	3.4	5.1	8.7	10.0	12.4	16.3	21.9	24.3
Medicina					1.1	1.4	2.2	3.3
Hospitales				2.3	1.8	2.7	3.7	4.1
Educación	1.5	2.3	2.8	3.5	3.8	5.4	8.6	7.7
Estado del Bienestar				0.9	0.7	1.0	1.2	1.0
Empresas sin ánimo de lucro					0.3	0.4	0.4	0.6
Servicios postales				0.7	0.8	0.9	1.0	0.7
Gobierno	0.8	1.0	2.2	2.6	3.7	4.3	4.6	4.7
Serv. Sociales varios					0.1	0.2	0.3	2.3
Servicios personales	9.3	9.4	8.1	14.0	12.1	11.3	10.0	10.8
Servicio doméstico	7.4	6.1	4.1	5.3	3.1	3.1	1.7	1.3
Hoteles				1.3	1.0	1.0	1.0	1.1
Hostelería	2.0	3.4	4.0	2.5	3.0	2.9	3.3	4.4
Reparaciones				1.5	1.7	1.4	1.3	1.5
Lavandería				1.0	1.2	1.0	0.8	0.4
Estética						0.8	0.9	0.7
Ocio				0.9	1.0	0.8	0.8	1.0
Serv. personales varios				1.6	1.2	0.4	0.3	0.4

Fuente: Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza, p. 192.

Este es el origen del establecimiento de un mínimo común de lo que se entiende por autonomía local, a nivel europeo. Se trata de la *Carta Europea de la Autonomía Local*, aprobada el 15 de octubre de 1985, por el Consejo de la Unión Europea como tratado internacional (*Boletín Oficial del Estado* nº 47, de 24 de febrero de 1985). Esta Carta ratificada por España el 20 de enero de 1988 define, en su artículo 1.1, los municipios como «entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación cotidiana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades». Definiendo en su artículo tres, la autonomía local como: «...el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

De ahí, que en el campo del trabajo, las ciudades deberían plantear metas, tarea no exenta de complejidad. No obstante, cada logro que se trate de alcanzar en el ámbito municipal, va a requerir de actuaciones coordinadas con otros niveles administrativos, las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea. Cada servicio municipal colabora con el regional y nacional correspondiente, prolongando la complicidad al ámbito europeo.

2.1. UN PRIMER RETO: ATRAER EMPRESAS.

En un entorno global como en el que nos encontramos, parece que la solución al empleo debe venir de un entorno amplio, pero nada más alejado de la realidad. El proceso de globalización va a articular lo global y lo local. En este sentido, con el objetivo de reforzar la eficacia de la estrategia europea del empleo, desde la Unión Europea se ha incidido en los últimos años en la importancia de implicar en mayor medida a los agentes económicos locales. Hasta la Consejo Europeo extraordinario de Lisboa: “hacia la Europa de la innovación y el conocimiento” que se celebró en marzo de 2000, la *Estrategia Europea del Empleo* se había basado en acciones nacionales y raramente locales. A partir de ahí, la dimensión local ha sido impulsada. Con esta intención, en ese mismo año, se desarrolló una medida comunitaria, recogida en una Comunicación de la Comisión centrada en la “Actuación local a favor del empleo - Una dimensión local para la estrategia europea de empleo”. Se apunta que para fomentar el empleo de manera más eficaz es preciso fortalecer el papel de las entidades locales, lo que permitirá utilizar del mejor modo posible las ventajas de la proximidad, el poder económico, el poder de decisión y un estrecho contacto con la sociedad de la información. Las autoridades regionales y locales deberán desarrollar estrategias para el empleo a fin de explotar las posibilidades de creación de empleo que ofrecen. En esta línea, las oficinas locales de empleo intentarán, por una parte, ajustar la oferta y la demanda de mano de obra y, por otra, fomentar un desarrollo territorial equilibrado.

Por lo que en las *Directrices para el empleo para el año 2002* se recurre, entre otros, a los agentes regionales y locales, incluidos los interlocutores sociales, dado su potencial para la creación de puestos de trabajo a nivel local. De modo que con la intención de reforzar la colaboración a ambos niveles, los Estados Miembros:

- Tendrán en cuenta, si ha lugar, en sus políticas generales de empleo la dimensión del desarrollo regional.
- Alentarán a las autoridades locales y regionales a establecer estrategias para el empleo, a fin de explorar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de empleo a nivel local y favorecerán, a tal fin, las asociaciones con todos los actores interesados, incluidos los representantes de la sociedad civil.
- Promoverán medidas para impulsar el desarrollo competitivo y la capacidad de la economía social para crear más puestos de trabajo y aumentar su calidad, especialmente el suministro de bienes y servicios relacionados con necesidades aún no satisfechas por el mercado, y examinarán, con objeto de reducirlos, los obstáculos que pudieran surgir a dichas medidas.
- Reforzarán a todos los niveles el papel de los servicios públicos de empleo en la detección de las oportunidades de empleo locales y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales.

Las ciudades, en la actualidad, desempeñan un papel fundamental en la creación de empleo, mediante la atracción de empresas que lo proporcionen. Las ciudades han comenzado a desarrollar nuevos papeles en una economía global, y lejos de sucumbir, se han convertido en un elemento decisivo para generar competitividad. De ahí, que cualquier política urbana deba tener en cuenta la dimensión económica, dirigida a la atracción de nuevas empresas o actividades en las que sus habitantes consigan un empleo sin que se vean obligados a tener que desplazarse a otros lugares, como esta acaeciendo en algunas ciudades españolas. En este sentido, Jordi Borja y Manuel Castells (1997) han reconocido el papel esencial de las ciudades en la escena mundial, a nivel de relación, producción e intercambio. Lo que lleva asociado el reto de disponer de unas condiciones atractivas, que les permitan mostrarse competitivas frente al resto de ciudades, en un espacio que supera el tradicional marco regional o estatal. La liberalización del comercio internacional acentúa el papel de los gobiernos locales, que deben trabajar para que su ciudad atraiga empresas. El gobierno local podría contribuir a mejorar las condiciones de producción y competición mediante una infraestructura tecnológica adecuada, un sistema de comunicaciones que asegure la conectividad, con la formación de sus recursos humanos, con unas condiciones de vida favorables, en los ámbitos de la vivienda y la salud, junto a adecuados equipamientos colectivos.

«La atracción de las ciudades se basa en una combinación de factores entre los que se incluye la cualidad de los recursos humanos y la capacidad de innovación (formación profesional y modernización tecnológica y empresarial), la dotación infraestructural (accesibilidad, comunicaciones, suelo industrial, espacio de oficinas, etc.), la calidad ambiental y social (localización, vivienda, clima social, cultura), etcétera» (Borja y Castells, 1997:318-319).

Teniendo en cuenta estas orientaciones, algunas de las líneas estratégicas que podrían seguir las políticas públicas de las ciudades (dado el decisivo papel que van a desempeñar en la creación de empleo junto a las empresas, otros niveles del gobierno y la sociedad civil) son descritas por Castells (1990). En primer lugar, se trataría de

impulsar los factores estratégicos del nuevo crecimiento económico, como las telecomunicaciones, los recursos humanos, una política industrial y empresarial activa o una conexión efectiva al sistema de comunicaciones por carretera, ferrocarril y vía aérea. En segundo lugar, habría que restablecer los equilibrios sociales y espaciales derivados del dinamismo del proceso de desarrollo, con acciones como ofertar una formación continua adaptada a las nuevas necesidades, la creación de una red de servicios sociales a nivel municipal, el refuerzo del tejido social o la mejora de la calidad de vida global. Y en tercer lugar, se trataría de asegurar una gestión institucional adecuada a las nuevas condiciones tecnoeconómicas, mediante la creación de incentivos fiscales, contando con personal y recursos los órganos de gestión e iniciativa económica o creando agencias de desarrollo económico metropolitanas que atraigan inversiones.

2.2. UN SEGUNDO RETO: PROMOVER LA IGUALDAD

La igualdad debe presidir la respuesta a esta necesidad de la ciudadanía, en el ámbito del trabajo. Este trato de igualdad para todos los individuos es un rasgo imprescindible de la democracia, y la característica por excelencia de las sociedades modernas. Desde diversas instituciones de la Unión Europea, con sus actos, han ido configurando la Política Social Europea, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, es el Tratado de Roma de 1957, el que recoge la igualdad como principio de actuación de las distintas políticas de sus países miembros, dirigida a garantizar el desarrollo de los derechos de todos sus ciudadanos: cívicos, sociales y políticos. Posteriormente, la Carta Social Europea, aprobada en la Cumbre de Estrasburgo del 8 y 9 de diciembre de 1989, recogió algunos de los derechos sociales fundamentales, entre los que se encuentra la igualdad de trato entre hombre y mujeres. Otro documento de importancia capital como fundamento jurídico y como incentivo para seguir desarrollando la integración del factor igualdad en el conjunto de las políticas, es el Tratado de Ámsterdam de 1997. En él, se reconoce por primera vez la importancia de desarrollar una estrategia marco que avive la igualdad y la lucha contra la discriminación. Tras la valoración de la puesta en práctica de los programas anteriores, basados fundamentalmente en actividades compartimentadas y programas financiados mediante diferentes partidas presupuestarias, se consideró necesario plantear una visión y actuación más amplia. Se convalidó la elaboración de una estrategia marco, que fuera más allá de las acciones concretas que se estaban promoviendo. Lo que ha supuesto, que todas las políticas de la Unión Europea y de sus países miembros que tengan repercusión directa o indirecta en hombres y mujeres, deban ser abordadas desde la transversalidad. Esto significa, que la igualdad de oportunidades va a presidir todas las políticas de la Unión Europea. Lo que implica reconocer la exigencia de tener en cuenta las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de las mujeres y de los hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias. Finalmente, hace dos años, en diciembre del 2000, se aprobó la Carta de los Derechos Fundamentales, que ha reconocido la diversidad, ha prohibido la discriminación, ha reconocido la igualdad en cuanto al trabajo, al empleo y a las retribuciones, y se ha mostrado de acuerdo con la posibilidad de penalizar las actuaciones contrarias (Consejo de la Unión Europea, 2001)

Sin embargo, a pesar de los avances, la incorporación de la mujer al mundo del trabajo se ha convertido en todo un reto a abordar por las políticas actuales de empleo. Según se desprende de los últimos datos ofrecidos por Eurostat, continúan existiendo importantes diferencias entre hombres y mujeres, en todos los países miembros de la Unión Europea, en empleo, desempleo, remuneración y contratación. Pese al gran número de actividades que se estaban llevando a cabo, se observa que se trata de medidas aisladas que no tienen repercusiones fundamentales en la situación global de la igualdad de géneros.³ De ahí, que se plantease la realización del programa denominado “Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres” (Comisión Europea, 2000c), que se ha comenzado a desarrollar en el 2001 y que finalizará en el 2005, y que aborda la discriminación y la lucha contra ésta desde una doble perspectiva:

- En primer lugar, desde la intervención activa, dirigida a integrar el factor igualdad en todas las acciones y políticas generales. Lo que implica introducir la evaluación del impacto en función del género en todas las políticas, para asegurarse antes de tomar cualquier decisión, de que no influirá negativamente en el objetivo global de la igualdad de géneros.
- En segundo lugar, desde la intervención reactiva, que supone la aplicación de medidas concretas o acciones específicas destinadas a mejorar la situación de las mujeres en la sociedad.

Esta estrategia global de intervención aunque dirigida a todos los ámbitos de la política, aborda prioritariamente entre sus objetivos, la promoción de la igualdad entre hombre y mujeres en la vida económica. Se trata de alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en la vida económica, mediante el incremento del índice de empleo femenino de la media actual del 51% a más del 60% en el 2010, fomentando su incorporación a profesiones tradicionalmente reservadas a hombres, formándolas en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, financiando proyectos encaminados a la creación de empresas y equiparando sus remuneraciones a las de los hombres en función del trabajo realizado. Los objetivos operativos⁴ que se plantean son los siguientes:

- Reforzar la dimensión de la igualdad en la estrategia europea de empleo.
- Mejorar la utilización de los Fondos Estructurales para promover la igualdad.
- Concebir estrategias para fomentar la integración de la igualdad en todas las políticas que tengan repercusiones sobre la mujer en la economía (por ejemplo política fiscal, financiera, económica, educativa, de transporte, de investigación y social).

Las acciones dirigidas a promover la igualdad en la vida económica para el período 2000-2006 quedan integradas en la iniciativa comunitaria EQUAL, que sigue en la línea de las precedentes iniciativas comunitarias ADAP y EMPLEO -Now, Horizon, Integra, Youthstart (1994-1999). Su principal objetivo es la lucha contra la discriminación y la desigualdad, experimentada tanto por los que disponen de un empleo como por aquéllos que lo buscan. Se inscribe en la estrategia de la Unión Europea para la creación de más

y mejores empleos, y para asegurar que no se niegue a nadie el acceso a dichos empleos. Para lograrlo, actuará en una serie de áreas temáticas, definidas en el contexto de los cuatro pilares de la estrategia de empleo: capacidad de inserción profesional, espíritu de empresa, adaptabilidad y, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.⁵

2.3. UN TERCER RETO: LA FORMACIÓN PERMANENTE Y LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL.

Las transformaciones económicas y sociales están modificando y haciendo más exigente el perfil de aptitudes básicas, capacidades y experiencias, que todos deben poseer como cualificación mínima que permita participar activamente tanto en la vida laboral, como familiar o la comunitaria. Además, los perfiles de aptitudes, capacidades y experiencias cambian sin cesar, y se hace necesario abordar la adquisición de un mínimo vital de cualificaciones básicas para los que no hayan tenido la oportunidad de hacerlo y de revisión continua para ajustarse a los nuevos requerimientos. Concretamente, el desarrollo de las exigencias técnicas y la especialización profesional hacen de la educación, una condición necesaria para entrar en el mercado laboral. Es decir, la empleabilidad depende de la posesión de conocimientos y capacidades adecuados y actualizados para poder participar en la vida económica y social y aportar la contribución de cada uno. De ahí, que uno de los grandes retos de la educación en la actualidad sea formar para una profesión y poner a las personas en situación de adaptarse y perfeccionarse. Reto que es apuntado en el Informe de la UNESCO, dirigido por Edgar Faure (1973: 281). Hoy, para entrar a formar parte del mercado laboral, se precisa de una preparación académica amplia y profunda, que comience en la escuela y continúe a lo largo de la vida de las personas, contando con las diversas instituciones del entorno (Comisión Europea, 1996; 1997; 2001).

En un mundo en el que las ocupaciones están sometidas a una transformación continua, a la vez que aparecen nuevas categorías de empleo, la formación permanente desempeñará un papel esencial. Deberá dirigirse a promover una amplia gama de objetivos complementarios entre sí: la realización personal, la ciudadanía activa, la integración social y la permeabilidad y la adaptabilidad. Aspectos que se desprenden de la definición que del aprendizaje permanente hace la Comisión Europea:

«Toda actividad de aprendizaje realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo» (Comisión Europea, 2001:10).

En las *Directrices para el empleo para el año 2002*, se recoge que los poderes públicos en coordinación con las empresas, los interlocutores sociales y los individuos con una contribución apropiada de la sociedad civil, deberían asumir una responsabilidad compartida en cuanto a determinar estrategias globales y coherentes con la formación a lo largo de toda la vida. Se trata de que los ciudadanos puedan adquirir y actualizar las competencias necesarias para adaptarse a los cambios económicos y sociales durante todo su ciclo de vida. En particular:

«las estrategias deberían englobar el desarrollo de sistemas de enseñanza primaria, secundaria y superior, de formación complementaria y de formación profesional para jóvenes y adultos, a fin de mejorar su capacidad de inserción profesional, su capacidad de adaptación y sus competencias, así como su participación en una sociedad basada en el conocimiento» (Comisión Europea, 2002:63).

Será necesaria una preparación amplia, que no podrá finalizar en la escuela, sino que deberá empezar en ella. Se trata de crear una cultura del aprendizaje, que abarque el amplio espectro de los aprendizajes formales, no formales e informales. De ahí, que en el *Programa Nacional de Formación Profesional* (1998), se considera un aspecto fundamental la regulación del sistema de correspondencias, convalidaciones y equivalencias entre la formación profesional inicial, la formación profesional reglada y la formación profesional ocupacional, en la formación continua de los trabajadores ocupados, incluyendo la experiencia laboral.

De ahí, que uno de los grandes retos de la educación en la ciudad sea formar para una profesión y poner a las personas en situación de adaptarse y perfeccionarse de forma continuada. Por ello, en la ciudad se deberían definir las líneas prioritarias para una formación de calidad, coordinada y coherente con las demandas de actividad que emerjan. Sólo el reconocimiento en la ciudad de unos objetivos educativos concretos, en este ámbito, acordes con el diagnóstico de la situación, lo que permitirá que puedan ser conquistados en el grado que se proponga, al dirigir todos los esfuerzos, económicos y humanos, hacia su logro. Lo que facilitará que se pueda valorar el alcance de las actuaciones y proponer en caso necesario nuevas orientaciones. Se contribuirá con ello, a ofrecer una educación de calidad desde la ciudad.

Además, en un entorno laboral cambiante, no será suficiente con proporcionar una formación adecuada al contexto, sino que se deberá orientar para el desarrollo y ajuste del proyecto personal de inserción profesional. Sin embargo, estos servicios no son nuevos. El 1 de julio de 1949, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra desarrolló una *Recomendación sobre la orientación profesional*. Dado que el principal objetivo de la orientación profesional es proporcionar al individuo todas las oportunidades posibles para desarrollar su personalidad y permitirle obtener de su trabajo plena satisfacción, reconoce que siempre que sea posible debería ponerse a disposición de todos los que lo necesiten los medios públicos de orientación profesional. Se debería prestar ayuda a cada individuo para que pueda resolver los problemas referentes a la elección de una profesión y al progreso profesional, debida cuenta de las características del interesado y de la relación entre éstas y las posibilidades del mercado del empleo. Por ello, se apunta que la orientación profesional debería estar ligada al servicio público de empleo, aunque considera que posteriormente debería definirse claramente la competencia local en la materia.⁶

Actualmente, el *Programa Nacional de Formación Profesional* (1998), señala como su tercer objetivo: «desarrollar un sistema integrado de información y orientación profesional». Se pretende hacer llegar a todos los colectivos potencialmente interesados información sobre el empleo (con las competencias profesionales que requiere) y la vía de adquisición de tales competencias que se ofrecen. Los colectivos que pueden recibir información y orientación profesional son: el alumnado del Sistema

Educativo y sus familias, los trabajadores desempleados, los trabajadores ocupados, las empresas, los centros formativos, y la sociedad en general. Esto se debe a que su finalidad es la de facilitar el empleo y el progreso de las personas.

De ahí, que el plan de acción para el empleo de 2002 en España, se plantease como estrategia para el empleo el trabajo en dos líneas complementarias, la orientación y la formación, que se trabajará desde los distintos niveles descentralizadores de la Administración. Realizar ambas acciones, la orientación y la formación, requiere del apoyo de la Administración Local. Desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se aprobó una Orden de 20 de enero de 1998 (BOE 23/1/1998) por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo, donde se plantea la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan solicitarlas, al igual que la Orden de 4 de febrero de 2000 (BOE 11/2/2000) y el Decreto 71/1992, de 29 de octubre.

En Asturias el Real Decreto 11/2001, de 12 de enero, traspassa la gestión de las políticas de empleo a la Administración del Principado de Asturias, concretamente el programa de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo. Este programa es objeto de financiación por el Fondo Social Europeo. A partir de ahí, se plantea la posibilidad de una descentralización hacia el ámbito local de las políticas de empleo. De ahí, que se convoquen subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional y asistencia para el autoempleo cada año. La finalidad de estas acciones es mejorar las posibilidades de ocupación de los demandantes inscritos en las Oficinas del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias. Así, la Resolución de 16 de diciembre de 2002, ha establecido las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo, durante el año 2003. En ella, se señalan como acciones a desarrollar, dentro del proceso de orientación profesional para el empleo, la tutoría individualizada, el desarrollo de los aspectos personales para la ocupación, el grupo de búsqueda de empleo y el taller de entrevista.

NOTAS

- 1 Los datos relativos a la Unión Europea en materia de empleo, pueden consultarse en Eurostat que se encuentra disponible en la página Web: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.
- 2 PETIT, P. (1986). *Slow Growth and the Service Economy*. Londres: Pinter. Citado en CASTELLS, 1995:190.
- 3 Se puede consultar el primer Informe de seguimiento de la estrategia de "transversalidad", vital para integrar la dimensión de igualdad, introducida en el Tratado de Ámsterdam titulado. Informe de la Comisión sobre el seguimiento de la Comunicación: «Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias». Disponible en <http://www.europa.eu.int>
- 4 Estos objetivos operativos, así como las acciones a desarrollar en cada uno de ellos, están recogidos en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Hacia una estrategia marco

comunitaria sobre la igualdad entre hombre y mujeres (2001-2005)» [COM (2000) 335 final de 7 de junio de 2000].

- ⁵ La Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo, puede consultarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº 127C del 5.5.2000. Información que se puede completar con la página de la Comisión Europea http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equal/equal.cfm y en <http://www.tt.mtas.es>.
- ⁶ Puede consultarse en la página Web de la Oficina Internacional del Trabajo: <http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>.

BIBLIOGRAFÍA

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (Ed.) (1993). *La política social europea i les ciutats. Comité de Bienestar Social EUROCIUTATS*. Barcelona: Ayuntamiento.
- BARCELONA ACTIVA (2000). *Memoria de actividades 1999*. Barcelona: Ajuntament.
- BELL, D. (1989). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations for Human Settlements / Taurus.
- CASTELLS, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. (1990). Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. En Borja, J. y Castells, M., Dorado, R. y Quintana, I. (eds.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema, pp. 17-64.
- CASTELLS, M. y ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *La transformación del trabajo*. Colomers: La factoría cultural.
- COMISIÓN EUROPEA (2002). Directrices para el empleo para el año 2002. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* nº L 60 de 1 de marzo, pp. 63-69.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). *Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente*. Bruselas: Dirección General de Educación y Cultura.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a). *Memorándum sobre el aprendizaje permanente. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- COMISIÓN EUROPEA (2000b). Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la estrategia de empleo. *COM* nº 196, de 7 de abril.

- COMISIÓN EUROPEA (2000c). *Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)*. Disponible en <http://www.europa.eu.int>
- COMISIÓN EUROPEA (1997). Green paper. Partnership for a new organisation of work. COM n° 128, de 8 de abril.
- COMISIÓN EUROPEA (1996). Green paper. Living and working in the information society: people first. COM n° 389, de 22 de julio.
- COMUNIDADES EUROPEAS (2000). *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CONSEJERÍA DE TRABAJO Y PROMOCIO DE EMPLEO (2002). Resolución de 16 de diciembre de 2002, de la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el año 2003 y las bases reguladoras de las mismas. *Boletín Oficial del Principado de Asturias* n° 17, del miércoles 22 de enero de 2003.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002). Conclusiones del Consejo de 17 de febrero de 1997 sobre el desarrollo de las comunidades locales por medio de la educación y la formación. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n° 70 de 06.03.1997.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2001). *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, diciembre de 2000*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CONSEJO GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL (1998). *Nuevo programa nacional de formación profesional*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura. Subdirección General de Promoción y Orientación Profesional.
- DELORS, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional para la educación en el siglo XXI*. Madrid: Santillana.
- FAURE, E. (1973). *Aprender a ser*. Madrid: Alianza Editorial / Unesco.
- FRIEDMAN, G. y NAVILLE, P. (dirs.) (1963). *Tratado de sociología del trabajo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES (1998). Urban indicators, 1980-2025. En *World Resources*, pp. 274-275. Disponible en http://www.wri.org/index_spa.html.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2002). *España en cifras 2002*. Madrid: I.N.E.
- LAFARGUE, P. (1970). *El derecho a la pereza*. México: Grijalbo.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2002). *Plan nacional de acción para el empleo 2002*. Consejo de Ministros de 26 de abril de 2002. Disponible en <http://www.mtas.es>.

- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en <http://www.onu.org>.
- RIFKIN, J. (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- SASSEN, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- SASSEN, S. (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- SENNETT, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- WEBER, M. (1977). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Península.