

DOC 3/2003

*LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS
POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO
EN ESPAÑA*

Director de la investigación: *Jorge Aragón Medina.*

Investigador: *Fernando Rocha Sánchez.*

Este documento se encuentra disponible en www.1mayo.org

Los documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo expresan estrictamente las ideas y opiniones de sus autores. La Fundación 1º de Mayo no se identifica necesariamente con ellas.

Para cualquier sugerencia a los autores pueden dirigirse a las siguientes direcciones de correo: jaragon@1mayo.ccoo.es y frocha@1mayo.ccoo.es.

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN ESPAÑA.

*Jorge Aragón Medina
Fernando Rocha Sánchez
Fundación 1º de Mayo¹.*

1. Introducción.

Las políticas de fomento del empleo en el ámbito de la Unión Europea (UE) se desarrollan actualmente en un marco de notable complejidad, en el que concurren actores, estrategias y actuaciones de signo muy diverso, y en el que se ha prestado gradualmente una atención preferente –tanto a escala comunitaria como en los Estados miembro– a la dimensión territorial. En este sentido, si durante la última década las acciones a favor del empleo se han concentrado preferentemente en los niveles estatal y regional, las orientaciones de las políticas de empleo para los próximos años se caracterizan –particularmente en el ámbito comunitario– por su énfasis en el marco de actuación local.

La “territorialización” de las políticas de empleo ha estado impulsada, entre otras razones, por el progresivo reconocimiento de las importantes diferencias existentes –en materia de empleo y paro– entre las distintas regiones europeas, y la necesidad por tanto de abordar estrategias de empleo coherentes con las características socioeconómicas de los distintos territorios. En efecto, los datos disponibles ponen de manifiesto que –a pesar de haberse producido un proceso significativo de convergencia en las últimas décadas, particularmente en los denominados países de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal)– en la UE siguen registrándose actualmente disparidades relevantes entre los Estados miembros y, fundamentalmente, entre las regiones, en aspectos como la distribución de la renta per cápita o las tasas de paro y empleo. Asociado a este fenómeno, se constata asimismo una fuerte concentración territorial de las actividades económicas en determinadas zonas de la Unión (Comisión Europea, 2001.b)².

Esta situación resulta especialmente visible en España, cuyo mercado de trabajo se caracteriza por presentar situaciones notablemente dispares entre las diferentes regiones; Disparidades que, además, presentan un carácter persistente en el tiempo.

En este contexto, el análisis de la dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España, tiene como marco de referencia el modelo de Estado de las Autonomías que configura la Constitución Española (CE) de 1978. Así, el texto constitucional conjuga la voluntad política de fomentar un modelo descentralizado –en el que se reconoce la diversidad social, cultural y política de las diferentes Autonomías– con el establecimiento de unos límites que permitan asegurar la igualdad de derechos ciudadanos y laborales en todo el territorio del Estado.

¹. Ponencia presentada en el seminario internacional: La estrategia europea de empleo: dimensión regional y local, organizado por el Instituto Sindical Europeo y la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid (Córdoba, 17 de octubre de 2003).

² Una situación que, por otra parte, se constata igualmente en otros escenarios, como el formado por el conjunto de países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001).

En el ámbito laboral, este modelo se ha desarrollado principalmente a través de la transferencia progresiva de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas. Un proceso culminado actualmente en todas las regiones, con la única excepción del País Vasco (donde no se ha llegado todavía a un acuerdo entre los gobiernos central y autonómico respecto al contenido y alcance de la transferencia). Como resultado, las Administraciones regionales disponen de un amplio margen para la elaboración y ejecución de las políticas de empleo.

Este margen de actuación, no obstante, está limitado por el respeto a diversos principios o derechos generales para el conjunto del Estado, como son: el principio constitucional de “unidad del orden económico nacional”, la unidad de la legislación laboral en todo el territorio nacional y la unidad del sistema de seguridad social, y el mantenimiento de un régimen público único y unitario de protección para todos los ciudadanos. En este sentido, el modelo autonómico –si bien posibilita una mayor proximidad en el diseño y ejecución de las medidas de fomento del empleo con los territorios donde estas son implementadas– plantea igualmente algunos interrogantes sobre la forma en que dichas actuaciones pueden colisionar con la realización efectiva de los principios de unidad económica, igualdad y solidaridad garantizados por la CE.

Los diversos interrogantes que suscita la ejecución de las políticas de empleo por las Comunidades Autónomas, se multiplican cuando se desplaza el acento del análisis de la Administración regional a la local. Y es que, aún cuando las Corporaciones locales en España no disponen expresamente de competencias en materia de empleo, sin embargo pueden poner en marcha diferentes acciones de estímulo de desarrollo local, de fomento del empleo y de formación en sus respectivos territorios, y que en buena medida son instrumentados y/o subvencionados desde la Administración Central y/o regional (Convenios INEM-Corporaciones Locales, Agentes de Desarrollo Local, Iniciativas Locales de Empleo, etc.), a los que se suma además la importante financiación procedente de los fondos europeos.

En este sentido, la implementación de estas actuaciones plantea diversos problemas, tanto en relación a su desarrollo práctico –condicionado en buena medida por los recursos disponibles– como por la concurrencia respecto de medida similares ejecutadas desde otras Administraciones. Una cuestión que, en términos políticos, ha adquirido creciente importancia en los últimos años, en el marco del debate sobre la denominada “segunda descentralización” (de lo autonómico a lo local).

Por otra parte, es necesario considerar un elemento que complica el análisis y valoración de las medidas ejecutadas, como es la notable heterogeneidad de la Administración Local. En efecto, mientras que la Administración Autonómica se perfila como un ámbito relativamente delimitado y acotado, la Administración Local en España constituye una realidad extraordinariamente atomizada y diversa; un hecho que se pone claramente de manifiesto con el dato de que, en torno al 86% de los municipios actualmente existentes, cuenta con menos de 5.000 habitantes.

En este marco, el análisis de la intervención en materia de empleo en España, desde una perspectiva territorial, se sitúa en un triple eje de referencia:

En primer lugar, las acciones a favor del empleo deben contextualizarse en el conjunto general de actuaciones que las administraciones pueden impulsar e implementar, a fin de estimular el desarrollo económico del territorio sobre el que tienen competencia. En este sentido, la reciente “territorialización” de las políticas de empleo se inserta en un proceso más general de revalorización de “lo regional/local” como eje de desarrollo económico, que comienza a potenciarse en las sociedades occidentales a partir de los años 80. Dicho proceso tiene sus raíces en la necesidad de afrontar una situación generalizada de crisis económica, que se traduce en unos índices crecientes de paro y la destrucción de tejido productivo, y que provoca que las Administraciones regionales y locales comiencen a cobrar un creciente protagonismo en los programas de desarrollo económico.

Así, por una parte empiezan a formularse diferentes iniciativas desde organismos internacionales que enfatizan la importancia del carácter “endógeno” del desarrollo económico, frente a los modelos “exógenos” hasta entonces predominantes. Merece destacar, por su carácter pionero, el Programa de Iniciativas Locales para la Creación de Empleo Local, impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1982. Asimismo, cabría resaltar las diferentes iniciativas y ayudas financieras básicas –particularmente, los fondos estructurales– promovidas desde la entonces Comunidad Económica Europea para impulsar el desarrollo local.

En segundo lugar, la mayoría de los Estados comienzan a impulsar en las últimas décadas procesos de descentralización administrativa e institucional en sus políticas de promoción económica, aproximando así los mecanismos de decisión a los ámbitos territoriales inferiores para que se adecuen a sus necesidades. Así, en España se desarrolla durante los años 80 un proceso progresivo de descentralización, por el que las Comunidades Autónomas asumen paulatinamente competencias en servicios públicos hasta entonces previstos únicamente por la Administración Central.

La ejecución de las actuaciones a favor del empleo por parte de la Administración Local en España está condicionada por el marco jurídico constitucional, de tal forma que las políticas de empleo se desarrollan actualmente en un marco complejo de reparto de competencias, a veces concurrentes, entre las distintas administraciones, que operan ámbitos territoriales diferenciados (estatal, regional y local)

Finalmente, es necesario considerar el proceso de coordinación de las políticas de empleo en el ámbito comunitario que comienza a perfilarse a partir de la Cumbre de Luxemburgo y del Tratado de Amsterdam (1997), y que se concreta en las orientaciones anuales desarrolladas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo, de obligado cumplimiento para los Estados miembro a través de los Planes Nacionales de Empleo. En este sentido, merece resaltar el papel central que está jugando la Unión Europea en los últimos años, a la hora de impulsar la coordinación de las acciones a favor del empleo.

En este contexto, se puede destacar el especial dinamismo de los agentes sociales en el impulso de las políticas de fomento del empleo expresado a través de los diferentes acuerdos bipartitos o tripartitos, como los Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad

en el Empleo de 1997³, los Acuerdos sobre Formación Continua, o los Acuerdos Interconfederales de Negociación Colectiva de 2002 y 2003. Acuerdos, en parte anteriores a la Cumbre de Luxemburgo, que indican el compromiso de los agentes sociales en España respecto al fomento de las políticas de empleo, en un proceso de creciente descentralización de competencias desde una perspectiva territorial, y que han tenido su desarrollo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo que ha jugado un importante papel "ordenador", de las acciones decididas. Papel secundario, pero relevante, que posiblemente se pueda entender desde las características del método abierto de coordinación decidido por la UE y de la compleja aplicación del principio de subsidiariedad en el ámbito del empleo.

Se recogen en el presente trabajo los principales resultados de diversos estudios realizados por la Fundación 1º de Mayo sobre la dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España⁴.

El trabajo se estructura en tres partes diferenciadas: en primer lugar, se realiza una caracterización general del contexto institucional de las estrategias de fomento del empleo en España. En segundo lugar, se aborda la intervención territorial a favor del empleo, desde la perspectiva regional y específicamente local, sobre la experiencia de tres municipios con características socioeconómicas diferenciadas. Por último, se recogen una serie de elementos que se consideran relevantes en el diseño de las estrategias territoriales de fomento del empleo.

A modo de conclusión, se apunta la necesidad de potenciar el desarrollo de una estrategia integrada de empleo, que permita ordenar, articular y coordinar las actuaciones de los distintos actores involucrados en los diferentes ámbitos territoriales respectivos (nacional, regional y local), en el marco común de la Estrategia Europea de Empleo.

En este marco general, se plantea incidir sobre una serie de aspectos concretos, como son:

- El reforzamiento del papel de los Servicios Públicos de Empleo en el ámbito regional, particularmente en relación a la coordinación tanto de las actividades como de los agentes –públicos y privados– que operan en el territorio.
- El impulso de Pactos Regionales y Locales de Empleo, como una forma de articular la incidencia de los Planes Nacionales de Empleo en el marco local.
- La potenciación de la coordinación de los agentes involucrados, en los diferentes niveles de intervención; la consolidación de equipos y metodologías de trabajo, dotando de los recursos necesarios para ello.

³ Firmados por las organizaciones empresariales CEOE-CEPYME y por las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT y dirigidos a fomentar la estabilidad en el empleo y a ampliar la cobertura y modificar la estructura de la negociación colectiva.

⁴ Los resultados de los estudios están disponibles, en formato pdf, en la página web de la Fundación 1º de mayo: <http://www.1mayo.org>, con la excepción del referido a los pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas, publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- La adecuación de las medidas que se implementen respecto de las características específicas de los territorios, así como un mayor grado de especialización de las actuaciones desarrolladas, evitando el mimetismo y la duplicidad de las mismas.
- Una mayor integración de las medidas diseñando itinerarios completos de acciones que se ajusten a las necesidades y características profesionales de las personas desempleadas.
- Un mayor desarrollo de procesos de evaluación cuantitativa y cualitativa, que permitan valorar de forma rigurosa y consensuada –entre los distintos actores involucrados– la eficacia de la intervención territorial a favor del empleo.

2. Las políticas de fomento de empleo en España: Una perspectiva territorial

El contexto institucional de las políticas de empleo en España está determinado por la configuración del Estado Autonómico creado con la Constitución Española de 1978 (CE), y la distribución de competencias entre el *Estado*, las 17 *Comunidades Autónomas* y las *Corporaciones Locales* –52 provincias y 8.108 municipios– que diseña la misma. El desarrollo de este modelo en las últimas décadas, ha generado un alto nivel de descentralización territorial y administrativo en España.

2.1 Contexto institucional de las políticas de fomento del empleo en España.

La CE define la legislación laboral básica como competencia exclusiva del Estado, permitiendo su ejecución a las Comunidades Autónomas (CC.AA). No obstante, las CC.AA. pueden desarrollar además programas propios de fomento del empleo y desarrollo económico, siempre que no invadan esferas atribuidas en exclusiva al Estado, particularmente la legislación laboral. Por otra parte, las Corporaciones Locales no tienen competencias en materia de empleo, pero pueden ejecutar diferentes acciones a favor del empleo y desarrollo local, respetando asimismo la normativa laboral estatal. Merece señalar que, en los últimos años, se ha planteado un debate político sobre la “segunda descentralización”, en el que se plantea la transferencia de diversas competencias –incluidas las de empleo– del ámbito regional al local.

En este marco, el *Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales* (MTAS) es el organismo responsable de coordinar el diseño estatal de las políticas de empleo, que se integran anualmente en el Plan Nacional de Acción por el Empleo (PNAE). El *Instituto Nacional de Empleo* (INEM), dependiente del MTAS, es el organismo responsable de coordinar los distintos programas de fomento de empleo, así como de su gestión y evaluación en el ámbito estatal.

En 1994, se inicia un proceso de transferencia a las CC.AA. del Servicio Público de Empleo que –como ya se ha apuntado– está actualmente culminado, con la única excepción del País Vasco (cuadro 1). Actualmente, los *Servicios Públicos de Empleo Autonómicos* gestionan los programas estatales relacionados con las políticas activas de empleo (formación, orientación y colocación). También pueden gestionar otros programas diseñados en las propias CC.AA., así como evaluar la ejecución de las acciones. En los últimos años, se han desarrollado también en algunos municipios los *Servicios Integrados de Empleo*, que gestionan la ejecución y evaluación de acciones

que, en su mayor parte, son diseñadas en niveles administrativos superiores (europeo, nacional o regional).

En cuanto al ámbito local, la ejecución de acciones a favor del empleo y el desarrollo económico por las Corporaciones Locales está muy condicionada por la financiación, que en un alto porcentaje procede de fuentes supramunicipales –fundamentalmente, de la Unión Europea– y que varía notablemente de un municipio a otro.

En este marco, merece prestar una especial atención a las medidas de fomento del empleo, así como a los ámbitos y mecanismos institucionales de coordinación entre los diferentes actores –públicos y privados– que intervienen en el diseño, ejecución y evaluación de las mismas:

2.2. Principales medidas a favor del empleo

Las principales **medidas** destinadas a estimular los mercados de trabajo regionales/locales son:

(a) Fomento de la contratación. Principalmente relacionada con el fomento de la contratación estable, desarrollando apoyos complementarios a los fijados a nivel estatal, dentro de los límites marcados por la regulación general y referidos, principalmente, a colectivos con mayor riesgo de exclusión social.

(b) Convenios INEM con CC.AA., Corporaciones Locales, Universidades e Instituciones Privadas sin Ánimo de Lucro. Su finalidad es otorgar subvenciones a la contratación temporal de trabajadores desempleados, con preferencia de los colectivos desfavorecidos, para la realización de obras y servicios de carácter social en el ámbito regional y local.

(c) Iniciativas Locales de Empleo. La finalidad del dispositivo consiste en promover, impulsar y financiar iniciativas que generen empleo estable mediante la creación de pequeñas empresas que pretendan utilizar recursos ociosos en la localidad donde se instalen, y que puedan suponer un esfuerzo innovador y estimulante de la actividad económica y del empleo, y que sean promovidas, participadas o cofinanciadas por corporaciones locales o comunidades autónomas.

(d) Fomento de la contratación de Agentes de Desarrollo Local por Corporaciones Locales El objetivo de la medida consiste en otorgar ayudas a las Corporaciones Locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local, para la contratación de Agentes de Desarrollo Local. Su función principal es colaborar en la promoción de implantación de las actividades activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial

(e) Promoción de proyectos y empresas calificadas como I+E (Inversión+Empleo). El fin del dispositivo es promover aquellos proyectos empresariales y empresas a que tengan la consideración de I+E , con el fin de crear actividad económica y generar puestos de trabajo.

(f) Ayudas a Corporaciones Locales para prospección de nuevos proyectos empresariales. La finalidad del dispositivo es promover la prospección por parte de las

Corporaciones locales y entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, de nuevos proyectos empresariales e inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la entidad solicitante

(g) Programa de fomento del empleo agrario para Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas. Este Programa tiene por objeto propiciar el acceso al empleo de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía, Extremadura y zonas rurales deprimidas –manteniendo los niveles de protección– a través de un conjunto de actuaciones de participación en planes de empleo público, de información y orientación, formación, etc, desarrolladas en forma de itinerario de inserción laboral.

(h) Promoción del autoempleo y la economía social. Se conceden subvenciones para el fomento del autoempleo y la incorporación de desempleados a cooperativas y sociedades anónimas laborales, así como medidas de asesoramiento, formación y apoyo técnico. También existe un programa de capitalización de prestaciones por desempleo, cuyo objetivo es favorecer la incorporación de desempleados al autoempleo y la economía social, a través de la percepción en un solo pago del importe total del valor de la prestación por desempleo. Asimismo, se conceden subvenciones a Centros Especiales de Empleo, orientadas a la integración laboral de personas con discapacidad.

(i) Programas de empleo-formación. Las Escuelas-Taller y Casas de Oficio tienen por finalidad la inserción de desempleados menores de 25 años, a través de su cualificación combinada con la práctica profesional, en ocupaciones relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social. Los Talleres de Empleo tienen un objetivo similar, pero están destinados a los desempleados mayores de 25 años, con especiales dificultades de inserción laboral. Estos programas están entre los mejor valorados, por su eficacia en la inserción laboral.

Además de la implementación de las medidas anteriores cuyo diseño, como ya se ha apuntado, corresponde al INEM, las Administraciones regionales/locales elaboran y ejecutan otras actuaciones específicas, tales como subvenciones a la contratación, o acciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico y territorial, como: dotación de infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local; establecimiento de polígonos industriales y centros de servicios empresariales; prospección y fomento de nuevos yacimientos de empleo en el ámbito local; o planes de apoyo y difusión de actividades económicas locales. También se fomenta la participación de las Corporaciones Locales en programas europeos. La participación de otros actores locales –como las organizaciones del tercer sector– se centra principalmente en la ejecución de acciones destinadas a la integración sociolaboral de colectivos desfavorecidos, principalmente de orientación, asesoramiento y formación.

2.3. La coordinación de las medidas a favor del empleo

Una cuestión particularmente relevante es la relativa a la **coordinación institucional** entre los diferentes agentes en los distintos niveles territoriales (estatal, regional y local). Así, en el nivel estatal existen diferentes ámbitos institucionales de coordinación entre los distintos actores (públicos y privados):

(a) Conferencias sectoriales de Asuntos Laborales y Asuntos Sociales. Son dos órganos de encuentro y deliberación entre la Administración del Estado y las Comunidades

Autónomas, cuyo objetivo es conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las políticas públicas en materia laboral y de políticas sociales.

(b) Conferencia Sectorial de la Mujer. Tiene características y funciones similares a las mencionadas, pero orientada específicamente a las políticas de igualdad de oportunidades y las dirigidas a mujeres.

(c) Consejo General y Comisión ejecutiva del INEM. Son dos órganos integrados por la Administración, sindicatos y organizaciones empresariales, cuyo objeto es elaborar los criterios de actuación del Servicio Público de Empleo, así como supervisar y controlar su aplicación.

(d) Consejo Económico y Social. Es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, integrado por la Administración, sindicatos y organizaciones empresariales más representativos. Sus funciones son: emitir dictamen con carácter preceptivo sobre proyectos de normas que regulen materias socioeconómicas y laborales y sobre los asuntos que el Gobierno someta a consulta, así como elaborar estudios o informes a iniciativa propia sobre materias de interés para los agentes sociales.

(e) Consejo General de Formación Profesional. Es un órgano consultivo integrado por la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, sindicatos y organizaciones empresariales, cuyo objetivo es asesorar al Gobierno en materia de formación profesional.

Además de estos ámbitos institucionales, existen cauces de coordinación entre la Administración del Estado y las Corporaciones Locales, representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los agentes sociales también coordinan sus acciones en el ámbito estatal, a través de Acuerdos Interprofesionales sobre diferentes materias (como la promoción de la estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades entre géneros o la regulación de la negociación colectiva).

Por otra parte, en el nivel regional y local se desarrollan también diferentes mecanismos de coordinación:

(a) Pactos Regionales de Empleo. Constituyen, como se ha apuntado, el marco de concertación de las políticas de empleo entre el Gobierno regional, los sindicatos y las organizaciones empresariales. En estos Pactos se establecen los objetivos, las diferentes medidas, el presupuesto y el sistema de evaluación.

(b) Comisiones ejecutivas provinciales del INEM. Son los órganos periféricos del Servicio Público del Empleo en las provincias, integrados por la Administración Pública, sindicatos y organizaciones empresariales. Su función es supervisar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo General y la Comisión Ejecutiva del INEM, a nivel provincial.

(c) Consejos Económicos y Sociales. Estos órganos, que existen en cada región, tienen características y funciones similares al que existe a nivel estatal, aunque presentan una composición diversa.

(d) La Administración regional también se coordina, a través de los Servicios Autonómicos de Empleo, con las Corporaciones Locales de su territorio, para la distribución de los recursos financieros destinados a la ejecución de las medidas de fomento del empleo por los municipios.

(e) *Pactos locales de Empleo*. Constituyen el marco de concertación entre los municipios y los agentes sociales y su función es similar a la de los Pactos Regionales de Empleo. No obstante, el desarrollo de estos Pactos es escaso en el conjunto del Estado. También se han desarrollado acuerdos entre la Administración Pública con otros actores locales –por ejemplo, organizaciones del tercer sector– para la ejecución de distintas medidas, orientadas generalmente bien a la integración sociolaboral de colectivos desfavorecidos, bien a la promoción de nuevos proyectos empresariales. Sin embargo, el número de estos acuerdos es muy poco relevante.

Finalmente, merece destacar que la **coordinación de las políticas regionales/locales de empleo con las otras políticas** se establece en diferentes niveles. Así, en el ámbito estatal, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales coordina para la elaboración de los PNAE una Comisión en la que participan otros Ministerios (Economía, Hacienda, Educación, Cultura y Deporte, Ciencia y Tecnología, Administraciones Públicas y Medio Ambiente).

No obstante, la vertebración de las políticas regionales/locales de empleo con el resto de políticas, se produce fundamentalmente a través de los Pactos Regionales de Empleo que, en su mayor parte, han sido suscritos por las mismas organizaciones sindicales y empresariales con los gobiernos de cada región. Aunque existen diferencias entre los distintos Pactos, en varios se incluyen, además de las medidas específicas de empleo, otras actuaciones relativas al desarrollo económico, innovación tecnológica, formación profesional y políticas sociales.

3. Los Pactos de Empleo en las Comunidades Autónomas

Como se ha señalado, las CC.AA. desarrollan programas específicos de empleo y desarrollo económico, a partir de recursos financieros propios o procedentes del Estado o de la Unión Europea. El diseño de estos programas se realiza, mayoritariamente, en el marco de *Pactos Regionales de Empleo*, donde participan el gobierno regional, sindicatos y organizaciones empresariales.

El análisis de los Pactos (Aragón, Rocha y Torrents, 2000) permite destacar la importancia que determinados impulsos políticos externos han jugado en la configuración de las políticas de empleo regionales. Particularmente, merece señalar el papel específico de la Unión Europea –en concreto, el establecimiento de unas directrices y criterios comunes en materia de empleo, a partir de la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo– en tanto que marco de referencia no sólo desde la Administración del Estado, con la elaboración del Plan de Empleo del Reino de España, sino de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se constata la influencia que ha tenido la extensión en el ámbito territorial de los Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad en el Empleo (1997), cuyas propuestas han sido recogidas explícitamente en la mayoría de los Pactos de Empleo regionales, a través de la intervención coordinada de los

agentes sociales en los procesos de concertación social. Estos factores externos han propiciado, como se ha puesto de manifiesto reiteradamente, una notable convergencia en el diseño y objetivos de las políticas de empleo de las Comunidades.

Cuadro 1: Situación de los servicios públicos de empleo autonómicos en España (2003).

	TRANSFERIDAS POLÍTICAS ACTIVAS	SERVICIOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS REGULADOS POR LEY
ANDALUCÍA	SI	– Servicio Andaluz de Empleo (SAE). Ley 4/2002.
ARAGÓN	SI	– Instituto Aragonés de Empleo (INAEM). Ley 9/1999. – Estatutos del INAEM. Decreto 82/2001
ASTURIAS	SI	• Servicio Público de Empleo de Asturias
BALEARES	SI	– Servicio de Empleo de las Illes Balears (SOIB). Ley 7/2000 – Constitución y régimen jurídico del SOIB. Decreto 30/2001 – Reglamento interno del funcionamiento de los órganos del SOIB. Orden del Consejero de Trabajo y Formación del 4 de marzo de 2002
CANARIAS	SI	– Servicio Canario de Empleo. Ley 12/2003
CANTABRIA	SI	– Servicio Cántabro de Empleo. Ley 1/2003
CASTILLA – LA MANCHA	SI	– Servicio Público de Empleo de CM. (Ley 2/2003
CASTILLA Y LEÓN	SI	– Servicio Público de Empleo de Castilla y León. LEY 10/2003
CATALUÑA	SI	– Servicio de Empleo de Cataluña (SOC). Ley 17/2002
PAÍS VALENCIANO	SI	– Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF). Ley 12/2000 – Reglamento de organización y del régimen jurídico del SERVEF. RD 41/2001 – Convenios colaboración INEM. 2001
EUSKADI	NO	
EXTREMADU RA	SI	– Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE). Ley 7/2001 – Estatutos del Organismo Autónomo, SEXPE. Decreto 123/2001
GALICIA	SI	• Servicio Público de Empleo de Galicia.
MADRID	SI	– Servicio Regional de Empleo (SER) Ley 5/2001 – Organización y el funcionamiento del SER. Decreto 283/2001 – Estructura del Servicio Regional de Empleo. Decreto 284/2001
MURCIA	SI	– Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia. Ley 9/2002
NAVARRA	SI	– Servicio Navarro de Empleo. R.D. Foral 148/98
LA RIOJA	SI	– Servicio Riojano de Empleo. Ley 2/2003.

Fuente: Secretaría Confederal de Empleo de CC.OO.

En este contexto, cabe subrayar algunos factores de las políticas de empleo desde una perspectiva regional :

- En primer lugar, el alto grado de concertación social alcanzado en las diferentes Comunidades Autónomas, que pone de relieve el papel de los agentes sociales como actores centrales –en tanto que corresponsables– de la elaboración de las políticas de empleo.
- En segundo lugar, es de destacar el hecho de que –en la mayor parte de las Comunidades Autónomas– los Pactos de Empleo integren las medidas específicas de fomento del empleo con otras relativas a política industrial, política territorial,

etc. Un hecho que merece valorarse positivamente, en tanto que se considera que las políticas de empleo deben concebirse, y aplicarse, en interrelación y coordinación con el resto de políticas económicas y sociales. No obstante, analizando en detalle los Pactos, se constatan diferentes grados de complejidad en el contenido de los mismos, de forma que coexisten Acuerdos con un alto grado de desarrollo – generalmente en las CC.AA. que cuentan con una mayor tradición en procesos de concertación– con otros de carácter muy genérico y básico.

- En tercer lugar, analizando el tipo de medidas de fomento del empleo incluidas en los Pactos, se observa un alto grado de homogeneidad en cuanto a los objetivos entre las diferentes Comunidades Autónomas, que se manifiesta en el hecho de que una serie de medidas son incluidas en prácticamente todos los Pactos: el fomento del empleo estable, bien a través de la creación de nuevos contratos o de la conversión de contratos temporales en indefinidos; la promoción del autoempleo; la potenciación de la formación profesional, en sus diferentes subsistemas, aunque con particular incidencia en la ocupacional; la articulación y reforzamiento de los sistemas públicos de asesoramiento, orientación e intermediación laboral; medidas de apoyo a las empresas; y la promoción de la igualdad de oportunidades, a través de la priorización de determinados colectivos con especiales dificultades de incorporación al mercado de trabajo en el diseño de las políticas de empleo, fundamentalmente mujeres y minusválidos. Una homogeneidad que en algunos casos implica una falta de coherencia entre la situación del mercado de trabajo regional y las medidas adoptadas.
- Por último, es de destacar la ausencia o insuficiencia, en algunos pactos, de sistemas rigurosos de evaluación, que permitan valorar la ejecución de las políticas de fomento del empleo en sus diferentes ámbitos –funcionales y territoriales– de implementación. Cabe señalar, al respecto, que ésta es una cuestión notablemente compleja, en la que se entrecruzan aspectos tanto organizativos (estructura y órganos institucionales implicados, grado de participación de los agentes sociales), como metodológicos (instrumentos, variables y fuentes de información utilizados en la evaluación).

En síntesis, puede afirmarse que –en la segunda mitad de los 90– la concertación social se ha ido consolidando territorialmente en España, con las peculiaridades propias en cada región. En este sentido, la implicación efectiva de los agentes sociales no sólo redundaría en la adecuación de las políticas de empleo a las peculiaridades de los diferentes ámbitos –sectoriales y territoriales– afectados, sino asimismo en la preservación de la cohesión social en el conjunto del Estado. El hecho de que en la mayor parte de los Pactos regionales de Empleo hayan participado las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ha posibilitado una convergencia interregional en los objetivos, fruto de la coordinación de los agentes sociales en el conjunto del Estado. Al respecto, es necesario destacar el papel central jugado por los *Acuerdos Interfederales sobre Estabilidad en el Empleo*, rubricados en 1997 por los agentes sociales más representativos y el Gobierno Central, en tanto que referencia explícita en la mayoría de los Pactos de Empleo alcanzados en las diferentes Comunidades Autónomas.

No obstante, esta misma situación plantea como interrogante lo que podría suceder en un escenario diferente al de la concertación social actual, y en el que –como hipótesis–

no se alcance este grado de coordinación efectiva entre los agentes sociales. Esto no sólo implicaría una efectividad mucho menor en la implantación de las medidas, sino asimismo un incremento probable de la divergencia entre Comunidades Autónomas a la hora de diseñar las políticas de empleo.

4. La acción local a favor del empleo en España.

La intervención socioeconómica de las Administraciones locales en España se concreta, actualmente, en actuaciones de muy diverso tipo, cuya implementación depende en un alto porcentaje del nivel de recursos disponibles. En este sentido, es necesario resaltar que el fenómeno de las iniciativas de desarrollo local en España no sigue un modelo único; de hecho “las respuestas de los Ayuntamientos a los retos emergentes en este ámbito están siendo muy variadas y en ningún caso homogéneas, como resultado, en buena medida de la diversidad de nuestro mapa local en sus aspectos geográfico, demográfico, económico, social y cultural” (Rodríguez, 2001).

Las tablas 1 y 2 ilustran esta diversidad en el ámbito municipal, reflejando una distribución del tamaño de los municipios y las pautas de asentamiento de la población que –realizada a escala de cada Comunidad Autónoma o provincia– ofrecería una realidad bastante más compleja que el resumen nacional. Esta heterogeneidad refleja, además, la paradoja de un claro “minifundismo” –en la medida en que el 86% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes– junto con un importante grado de urbanización, ya que un 40% de la población reside en municipios de más de 100.000 habitantes.

Tabla 1. Distribución del nº de municipios, según tamaño (2001).

Tamaño (nº habitantes)	Nº	%
1-5.000	6.948	85,7
5.001- 20.000	844	10,4
20.001-50.000	197	2,4
50.001-100.000	63	0,8
100.001-500.000	50	0,6
> 500.001	6	0,1
Total	8.108	100,0

Fuente: INE (Censo 2001).

Tabla 2. Distribución de la población según tamaño de municipios (2001).

Tamaño (nº habitantes)	Nº	%
1-5.000	6.152.912	15,1
5.001- 20.000	8.171.713	20,0
20.001-50.000	5.839.977	14,3
50.001-100.000	4.231.284	10,4
100.001-500.000	9.446.485	23,1
> 500.001	7.005.000	17,1
Total	40.847.371	100,0

Fuente: INE (Censo 2001).

En este contexto, es posible delimitar –sin embargo– una tipología de los ejes de actuación más habituales en materia de desarrollo local, y que pueden agruparse en cinco grandes apartados: actuaciones dirigidas a personas desempleadas; promoción empresarial y creación de empresas; actuaciones dirigidas a empresas, diversificación económica en zonas rurales; y otra actividades (cuadro 2).

Cuadro 2. Principales líneas de actuación de desarrollo local en España.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	TIPOS DE INTERVENCIÓN
Actuaciones dirigidas a personas desempleadas	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la contratación • Convenios INEM-Corporaciones Locales. • Apoyo a Centros Especiales de Empleo • Formación ocupacional. • Formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo). • Servicios de información, orientación e intermediación laboral.
Promoción empresarial y creación de empresas (PYMES)	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes de Desarrollo Local. • Iniciativas Locales de Empleo. • Viveros de empresa • Centros de Teletrabajo • Asesoramiento a emprendedores. • Formación empresarial.
Actuaciones dirigidas a empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local • Polígonos y parques industriales. • Centros de Servicios Empresariales . • Promoción de servicios orientados a las empresas. • Exposiciones, ferias, campañas de promoción de productos locales. • Programas de apoyo al comercio local. • Apoyo a la modernización tecnológica de las empresas. •
Diversificación económica en zonas rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la pluriactividad o a la generación de rentas complementarias. • Apoyo a actividades de turismo rural. • Apoyo a producciones locales de calidad. • Apoyo a la comercialización de productos artesanales. • Recuperación del patrimonio. • Acciones de protección del medio ambiente.
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios la realidad socioeconómica local. • Observatorios locales del mercado de trabajo. • Fomento del consenso social, a través de planes estratégicos o institucionales permanentes. • Promoción del territorio

Fuente: Elaboración propia.

En este marco general, se exponen a continuación los principales resultados de un estudio sobre la dimensión territorial del empleo en España, cuyo objeto de análisis no se ha planteado desde una perspectiva jurídico-administrativa, sino en términos de contrastar modelos diferenciados de intervención. En este sentido, se ha pretendido profundizar en el examen de las posibilidades de actuación a favor del empleo en el ámbito local: su estructura, contenido, efectos y articulación con las políticas diseñadas en las Administraciones de ámbito territorial superior (europea, nacional y autonómica) (Aragón, Rocha y Fernández, 2002).

Con este objeto, el método escogido ha sido el estudio de casos, seleccionando para ello tres municipios con características socioeconómicas heterogéneas:

- Coslada: municipio de la Comunidad de Madrid que tiene en torno a 80.000 habitantes, con una población relativamente joven y una estructura productiva fuertemente orientada hacia el sector servicios.

- Gijón: capital de provincia que tiene aproximadamente 267. 000 habitantes, con una población envejecida, que se ubica en una de las regiones denominadas como “de tradición industrial declinantes” (Asturias), con una fuerte tradición industrial y una gran especialización productiva en el sector del metal, particularmente en la industria siderúrgica integral y en el sector naval.
- Salamanca: también capital de provincia y ubicada en Castilla y León, que tiene actualmente una población de 156.368 habitantes, y que se caracteriza además por un fuerte proceso de envejecimiento. En términos socioeconómicos, el rasgo más característico es el fuerte componente rural, que se pone de manifiesto con el peso relativo del sector agrario en la estructura productiva local y provincial.

Merece remarcar que, en función de la perspectiva adoptada, la elección de los casos no se ha realizado en base a criterios de representatividad estadística –ya que ello implicaría, lógicamente, considerar una muestra de municipios mucho mayor– sino con el objeto de contrastar y valorar experiencias diferenciadas sobre la articulación y el desarrollo de la acción local. Bajo esta óptica, los resultados de la investigación permiten apuntar algunos elementos de interés sobre la intervención local a favor del empleo en España.

1. El punto de partida para valorar los diferentes modelos de intervención local, lo constituye la **estructura institucional**. En este sentido, el número de entidades locales que tienen una o varias estructuras estables de desarrollo económico y promoción del empleo es cuantitativamente reducido, aunque significativo en términos de peso político, económico y demográfico. La gran mayoría de los municipios españoles carecen de estructuras de ese tipo, aunque muchos disponen de organismos más sectorializados, o de agentes de desarrollo local, que no cuentan realmente con una estructura operativa propia (en términos de recursos humanos, económicos, etc.).

En términos generales, la estructura organizativa de los servicios locales de empleo se encuadra en alguna de estas formas jurídicas: departamentos u oficinas integrados en la concejalía correspondiente, sin personalidad jurídica propia; organismos autónomos locales, dependientes del ayuntamiento, pero con personalidad jurídica propia; sociedades mercantiles de capital público.

Considerando los tres municipios objeto de estudio, en Coslada y Gijón existe una estructura dependiente de Concejalías de Desarrollo y Empleo: el Servicio Integrado de Recursos para el Empleo y el Desarrollo (SIREDE), en el caso del municipio madrileño, y la Agencia de Promoción Económica y Empleo en el de Gijón. El caso de Salamanca es distinto, ya que su Oficina de Promoción Económica y Empleo depende de un organismo autónomo (Organismo de Gestión Económica y Recaudación), con personalidad jurídica propia.

2. Un aspecto importante en la configuración de la intervención local, es la **coordinación** de los distintos actores, tanto a nivel interno –en el ámbito de la propia administración local– como externo, en una doble dimensión: en relación a las administraciones de ámbito territorial superior, y respecto de otros actores presentes en el mundo local (agentes sociales, organizaciones del tercer sector, etc.).

En este sentido, el contraste de los tres casos permite destacar grados desiguales de coordinación, en los diferentes niveles mencionados:

(a) En el caso de Coslada, existe una integración de la mayor parte de las distintas acciones de fomento del empleo a través del SIREN, que también se encarga de coordinar los distintos servicios y acciones que se desarrollan en otras áreas de la administración local, particularmente con aquellas concejalías que trabajan con colectivos específicos (como es el caso de juventud y mujer).

En cuanto a la coordinación externa, cabe destacar en primer lugar que a través del SIREN se canalizan las relaciones con las administraciones de ámbito territorial superior. Sin embargo, no se ha producido una coordinación igualmente efectiva con otros actores presentes en el ámbito local, particularmente con los agentes sociales (sindicatos y organizaciones empresariales). Ello ha generado una duplicidad en determinados servicios y acciones que se ofertan –por parte de diferentes agentes (administración, agentes sociales, organizaciones del tercer sector..)– a los desempleados del municipio. Las acciones de información, asesoramiento y orientación, y los cursos de formación, constituyen ejemplos-tipo de esta situación.

(b) En Gijón, la estructura institucional consolidada en torno a la Agencia de Promoción Económica y Empleo, se caracteriza por dos rasgos principales: por una parte, la centralización del conjunto de áreas que intervienen en el fomento del empleo y desarrollo local; y, por otra, la canalización de la participación de los agentes sociales, a través de su intervención en el diseño de las acciones a favor del empleo.

En este sentido, en Gijón se constata un mayor grado de centralización de las áreas de intervención por parte de la Agencia de Promoción que en el caso de Coslada, pues aunque en el municipio madrileño el SIREN integra la mayor parte de las acciones, también se desarrollan otras por distintas áreas del ayuntamiento, si bien coordinadas por el SIREN. Asimismo, en el caso de Gijón no se pone de manifiesto el fenómeno de duplicidad de estructuras y servicios que se ha apreciado en Coslada. También merece resaltar el fuerte grado de coordinación del ayuntamiento de Gijón con la administración regional.

(c) Finalmente, en Salamanca el elemento diferencial respecto de los casos precedentes está relacionado principalmente con la escasa –e incluso, en algunos casos, nula– coordinación de las actuaciones, tanto en el ámbito interno del ayuntamiento como en el externo, un hecho que redundará negativamente en el desarrollo de la intervención local.

3. La financiación es, asimismo, un elemento que condiciona de forma básica el alcance y profundidad de la intervención local a favor del empleo, que en un alto porcentaje procede de fuentes supramunicipales (particularmente, de la Unión Europea).

Considerando los distintos casos, el ayuntamiento de Gijón es el que tiene un mayor presupuesto ejecutado, mientras que en los casos de Salamanca y Coslada es significativamente inferior (un hecho lógico, dado el tamaño y los recursos disponibles). En cuanto al origen de la financiación, en los tres municipios –además de los recursos propios– reciben fondos de programas comunitarios, nacionales o de la Comunidad Autónoma (especialmente relevantes en el caso de Gijón).

Cabe señalar que la escasez de suficientes recursos propios, generalizada en la mayoría de los municipios, incide de forma negativa en diversos aspectos, comenzando por una cuestión tan básica como la consolidación de equipos de trabajo estables en la propia Administración. Así, en los últimos años es posible constatar un incremento significativo de la temporalidad en la contratación de las Administraciones locales, de forma que en la actualidad una parte relevante de las actuaciones la desarrolla personal eventual, contratado únicamente por el tiempo de duración de los distintos programas. Ello implica, entre otras consecuencias, una notable dificultad para consolidar equipos y metodologías de trabajo con proyección de futuro.

Por otra parte, la procedencia de la financiación incide asimismo en la planificación de las actuaciones, en la medida en que la realización de diferentes programas –por ejemplo, los de formación-empleo, que tienen un mayor coste– generalmente está supeditada a la captación de recursos externos (es decir, a la concesión de la ayuda o subvención). En este contexto, una posible restricción de los fondos derivados al ámbito local, particularmente los procedentes de la Unión Europea –como consecuencia, entre otros factores, del proceso de ampliación– añadiría un elemento importante de incertidumbre de cara al futuro en la mayoría de los municipios

Paralelamente, a pesar de la importancia de las entidades locales en la implementación de un importante número de acciones a favor del empleo, su participación en el diseño de las mismas es reducido (como se ha puesto de manifiesto en los informes de la Comisión Europea sobre la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo). Un hecho que puede agravar la dependencia de la financiación externa, en el sentido de no potenciar el principal valor añadido que ofrecen los entes locales, como es la proximidad a la realidad concreta donde actúan las políticas.

4. La planificación de la intervención local en los tres municipios analizados presenta igualmente algunas diferencias, particularmente en dos aspectos: la participación de los agentes sociales en el diseño de las actuaciones; y la adecuación de las acciones a las necesidades y características de los municipios.

En lo que concierne a la participación de los agentes sociales –sindicatos y organizaciones empresariales– cabe señalar que únicamente en Gijón el diseño y desarrollo de las políticas de fomento de empleo se ha realizado en el marco de un proceso de concertación social, que en los últimos años ha tenido como resultado el *Pacto Gijón por el Empleo* (2000-2003). En cambio, en los dos casos restantes se ha actuado sin un marco de consenso establecido.

En este sentido, merece señalar que –aunque la concertación social juega un papel claramente positivo en el diseño de las acciones a favor del empleo y en su eficiencia– en términos generales no existe una cultura generalizada de participación de los agentes sociales en el ámbito local.

Por otra parte, se constata que la intervención local no suele estar precedida de un diagnóstico previo de las necesidades reales de los municipios, o ni siquiera de una estrategia coherente e integrada de las actuaciones. De hecho, no resulta extraño que las distintas acciones se implementen en función de las subvenciones a las que se puede acceder. De esta manera, las actuaciones desarrolladas pecan de un excesivo mimetismo, y si bien se realizan análisis puntuales para la puesta en marcha de

determinados programas, no se abordan estudios generales que sirvan de base empírica para el diseño de una estrategia global de intervención adecuada a las características del municipio.

Merece destacar, no obstante, que el caso de Gijón tiene la particularidad de que ha acumulado una gran experiencia tras realizar otro tipo de intervenciones en los que se realizaron estudios de diagnóstico del municipio, además de contar con el Servicio Técnico de Desarrollo Local y los acuerdos con la Universidad, que generan diagnósticos acerca de aspectos relacionados con el Plan Gijón. Coslada, por otra parte, constituye un caso en cierto modo intermedio, en la medida en que se desarrollan diagnósticos parciales y estudios para programas de intervención sobre sectores específicos (como es el caso del comercio). Finalmente, las actuaciones en el caso de Salamanca no parecen responder a ningún tipo de diagnóstico previo, limitándose en esta materia a la realización de un estudio sectorial específico.

5. Otro aspecto que conviene destacar en relación a la planificación, es el papel que juegan los **Agentes de Desarrollo Local (ADLs)**, figura de especial relevancia por las funciones que tienen asignadas respecto de la promoción económica del territorio. En este sentido, en los tres municipios analizados se ha procedido a la contratación de ADLs, aunque en una proporción diferente; así, durante el período considerado han trabajado en el ayuntamiento de Gijón quince ADLs, mientras que en Salamanca han sido cinco y en Coslada dos.

En cuanto a las funciones desarrolladas, en el caso de Gijón se han centrado en la elaboración de estudios sectoriales que proporcionen información a otros departamentos, así como en las acciones de orientación y asesoramiento empresarial; en Salamanca, se han centrado prioritariamente en la puesta en marcha de la Oficina de Promoción Económica y Empleo, además de realizar acciones de orientación y asesoramiento, siendo estas últimas las que han centrado prioritariamente las funciones de los ADLs en Coslada.

En este marco, las atribuciones y condiciones de trabajo de los ADLs en los tres municipios responde a una situación generalizada en el resto de los municipios del Estado. En primer lugar, y como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los principales obstáculos es la falta de estabilidad: los ADLs suelen ser contratados a través de programas derivados de otras Administraciones, con una duración determinada. En este sentido, se plantea un problema de rotación excesiva del personal, porque además los programas del INEM obligan a contratar desempleados, lo que implica la renovación constante de los equipos. Ello implica que sea muy difícil consolidar equipos estables de trabajo. A ello, se suma el hecho de que en muchos ayuntamientos no se percibe al ADL como una figura clave en la promoción del empleo y el desarrollo local.

Por otra parte, se constata que los ADL están supeditadas a las restricciones presupuestarias y capacidad de cada ayuntamiento. Asimismo, en términos generales, sus tareas se centran en la captación de aquellas subvenciones a los que el ayuntamiento se puede acoger, descuidando la dinamización de la actividad empresarial en la zona y la captación de nuevas inversiones. O incluso, en los municipios de menor tamaño, asumen funciones que poco o nada tiene que ver con su cometido profesional, y que tienen que ver con la gestión diaria de los asuntos municipales.

Finalmente, se destaca por parte de los propios ADLs una escasa visibilidad de su labor entre las empresas de los municipios, un hecho que incide de forma especialmente negativa en la efectividad de las acciones realizadas para impulsar y dinamizar el tejido productivo local.

6. En cuanto al **contenido** de las acciones ejecutadas, se observa un cierto mimetismo en los distintos municipios. Un hecho hasta cierto punto lógico, considerando que las acciones a favor del empleo se desarrollan normalmente en el marco de programas de acción definidos en ámbitos supramunicipales. Por otra parte, se constata una gran diversidad en la amplitud de las acciones ejecutadas, destacando al respecto Gijón, cuyo Pacto de Empleo combina un alto número de medidas específicas de fomento del empleo, con otras relacionadas con la política industrial, de I+D, salud laboral, etc.

En este contexto, las acciones desarrolladas en los tres municipios pueden clasificarse en tres grandes grupos:

(a) En primer lugar, medidas de *fomento a la contratación*. En los casos de Coslada y Salamanca, se contemplan especialmente ayudas a la contratación temporal de desempleados por el sector público, en el marco de convenios INEM-Corporaciones Locales, o a través de proyectos de inserción. En Salamanca, se contemplan además ayudas a la contratación en el sector privado, en el marco de una iniciativa comunitaria. En Gijón, además de los proyectos de inserción y los convenios con el INEM, se contemplan ayudas a la contratación en el sector privado en diferentes modalidades de contratación.

En este sentido, cabe señalar que este tipo de ayudas –orientadas al sector público como privado– está fuertemente condicionada por la capacidad financiera de los ayuntamientos, ya que son las que requieren un mayor presupuesto (junto con los programas de formación-empleo). De ahí la opción preferente por proyectos de contratación temporal orientados al sector público, que generalmente son financiados con programas supramunicipales (aunque exista una cofinanciación por parte de los ayuntamientos).

(b) En segundo lugar, cabe destacar las medidas de *promoción económica*. En los casos de Coslada y Salamanca, estas medidas se articulan fundamentalmente en acciones de asesoramiento, orientación y formación de emprendedores, así como en una serie de medidas de apoyo a empresas (por ejemplo, la creación de un vivero de empresas en Coslada). En Salamanca, también se contemplan subvenciones para el autoempleo, en el marco de una iniciativa comunitaria (INTEGRA).

En el caso de Gijón, además de medidas similares a las mencionadas– se contempla un Plan de Innovación y Desarrollo Tecnológico, así como otras de acciones de fomento del tejido empresarial (dotación de infraestructuras, incentivos económicos a proyectos empresariales, acciones sectoriales específicas, etc.).

En cuanto al resultado de las acciones, merece destacar la poca efectividad que, en términos generales, han tenido en los municipios analizados la promoción de nuevas actividades empresariales y el autoempleo (tanto en el ámbito mercantil como en el de la economía social), un hecho cuya generalización dificulta su consolidación como alternativa al desempleo.

En este sentido, las principales razones aducidas por los responsables de los programas para el escaso éxito de los mismos son:

- *Dificultad de encontrar nuevos nichos de mercado*, en la medida en que aquellas actividades que tienen demanda de mercado –por ejemplo, atención a mayores, limpieza doméstica o cuidado de infancia– están cubiertas por empresas ya consolidadas, de ámbito nacional o regional.
- *Falta de concreción del proyecto*: en la mayoría de los casos, los emprendedores no tienen una idea clara de lo que se quiere o se puede hacer, o de cómo llevarlo a la práctica.
- *Financiación base*. La puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales requiere una financiación base de partida, que sirva de garantía a las posibles ayudas (por ejemplo, créditos blando), y que permita afrontar todo el periodo de consolidación de la empresa. En este sentido, la mayoría de los desempleados no tienen dicha financiación –generalmente, porque ni disponen del capital suficiente, y encuentran obstáculos para acceder a los créditos necesarios– y no pueden permitirse esperar el tiempo necesario para la consolidación del proyecto.
- *Brevedad financiación pública*. En relación con lo anterior, hay que sumar la concesión de las ayudas públicas, que suelen tener un carácter puntual y en muchos casos no renovable, un hecho que desincentiva la creación de nuevas iniciativas y amenaza la consolidación de los proyectos más jóvenes.
- *Déficit de formación*, particularmente en gestión empresarial. El desarrollo de un nuevo proyecto empresarial requiere un equipo de trabajo con unas competencias en gestión empresarial, que normalmente no tienen los desempleados, y cuya carencia dificulta notablemente la puesta en marcha de los proyectos.
- *Rigidez normativa*: Se considera que existe una excesiva reglamentación y burocracia, que dilatan por un tiempo excesivo (e incluso, a veces impiden) la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales. En este sentido, se propone una simplificación de los trámites y plazos necesarios para conceder licencias a nuevas actividades empresariales. A ello se añaden otros elementos, como la ausencia de ciertas normas técnicas o controles de calidad de los servicios, que pudieran constituirse como un instrumento apropiado para definir y acreditar la oferta.

(c) El tercer eje lo constituyen los programas de *formación*, y las *acciones de información, asesoramiento y orientación*, que son desarrollados en los tres municipios. Cabe destacar nuevamente el caso de Gijón, que desarrolla un Plan específico de formación, integrando acciones de formación ocupacional diferenciadas por colectivos, con otras medidas de formación continua y programas transversales (por ejemplo, de formación para la igualdad o formación en nuevas tecnologías).

Por otra parte, merece resaltar que en los tres municipios se han desarrollado programas de formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo), que son particularmente relevantes para la inserción laboral de los desempleados. No obstante, conviene señalar que estos programas tienen un presupuesto elevado, un hecho que

supedita su realización a la concesión de subvenciones procedentes de ámbitos supramunicipales.

7. Finalmente, un último aspecto a destacar concierne a la **evaluación** de las acciones a favor del empleo que se realiza por parte de los propios ayuntamientos. En este sentido, cabe señalar que la evaluación se reduce en los tres municipios a una memoria anual donde se analiza cuantitativamente el número de beneficiarios y recursos ejecutados en los diferentes programas.

En este sentido, aunque la realización de este tipo de balances es sin duda un elemento necesario, convendría reforzar al menos tres aspectos del proceso de evaluación. En primer lugar, sería necesario una mayor desagregación de los datos sobre beneficiarios por colectivos de desempleados (particularmente, grupos de edad y tiempo de duración del desempleo). En segundo lugar, sería necesario incluir algún tipo de indicador transversal, que permitiera valorar el itinerario seguido por los desempleados beneficiarios en las distintas acciones.

Por último, convendría realizar un seguimiento de los beneficiarios una vez finalizada la acción (por ejemplo, analizando cuantos desempleados que han participado en un programa de formación-empleo, se han insertado laboralmente, y sí la ocupación que pasan a desempeñar tiene relación con la formación recibida). Asimismo, sería particularmente relevante en el caso de los incentivos a la creación de empresas, realizar un seguimiento de los nuevos proyectos empresariales para valorar su consolidación.

4. Reflexiones finales.

Una de las principales carencias apuntadas por la Comisión Europea en relación a la ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, concierne al insuficiente desarrollo de la misma en el ámbito regional/local, así como a la escasa integración de los actores y las políticas en los diferentes ámbitos territoriales de actuación. En efecto, las políticas de empleo se desarrollan actualmente en un marco de fuerte complejidad, en el que concurren Administraciones diversas, que desarrollan actuaciones en función de las competencias que les son propias. Un hecho que, ciertamente, dificulta de forma significativa la articulación de las diferentes actuaciones.

La Estrategia Europea de Empleo ha supuesto un importante marco de integración e impulso de las políticas de empleo. En el caso de España los propios agentes sociales⁵ han señalado que la estrategia coordinada por el empleo ha sido positiva en la medida en que, por una parte, ha permitido realizar una evaluación transnacional de las políticas de empleo y, por otro, reunir todas las acciones en un único Plan, sirviendo para dotarles de una mayor coherencia. A pesar de ello, los sucesivos Planes de Empleo siguen respondiendo más a la mera acumulación de actuaciones de diferentes organismos que a una estrategia global preconcebida y coordinada, sin que se produzca, además, un incremento presupuestario específico.

Desde esta perspectiva, parece razonable apuntar la necesidad de potenciar el desarrollo de una estrategia integrada de empleo, que permita ordenar, articular y coordinar las

⁵ Posición de las organizaciones empresariales y sindicales recogidas en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2003. Aprobado en Consejo de Ministros el 19 de septiembre de 2003

actuaciones de los distintos actores involucrados en los diferentes ámbitos territoriales respectivos (nacional, regional y local), en el marco común de la Estrategia Europea de Empleo. Se plantea, por tanto, una división y distribución de tareas, en el marco de una coordinación general de las actuaciones.

En este contexto, y en consonancia con el modelo constitucional, en el caso de España corresponde a la Administración Central el diseño general de las políticas de fomento de empleo, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Es decir, la Administración Central asume la función de planificar y articular un conjunto de medidas y reglas uniformes para el conjunto del estado (legislación laboral, programas y medidas de fomento del empleo, tipos de intervención, etc.). Una función a la que pueden contribuir, en el marco de la concertación social, los agentes sociales (por ejemplo, a través de Pactos como los Acuerdos Interconfederales de 1997). La implicación efectiva de los agentes sociales no sólo redonda en la adecuación de las políticas de empleo a las peculiaridades de los diferentes ámbitos –sectoriales y territoriales– afectados, sino asimismo en la preservación de la cohesión social en el conjunto del Estado. En este sentido, el hecho de que en la mayor parte de los Pactos regionales de Empleo hayan participado las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ha posibilitado en cierto modo una convergencia interregional en los objetivos, fruto de la coordinación de los agentes sociales en el conjunto del Estado. Al respecto, es necesario destacar el papel vertebrador jugado por los Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad en el Empleo, rubricados en 1997 por los agentes sociales más representativos y el Gobierno Central, en tanto que referencia explícita en la mayoría de los Pactos de Empleo alcanzados en las diferentes Comunidades Autónomas.

En este marco, y aunque la acción local es una estrategia de abajo a arriba, la Administración Central debería tener un papel más activo a la hora de impulsar las distintas iniciativas locales, en coordinación con los distintos Gobiernos regionales.

Además, la estrategia local de empleo no sólo debe tener en cuenta y actuar a partir de las políticas activas de empleo (de oferta), sino que debe también considerar las políticas de demanda (desarrollo industrial, infraestructuras, actividades generadoras de empleo, etc.).

En un segundo nivel, a las distintas *Administraciones Autónomas* les corresponde la ejecución de las políticas de fomento del empleo, a partir de una evaluación previa de las características de los mercados de trabajo en sus respectivos territorios. Es decir, se trataría de identificar cuales son los principales problemas, carencias y demandas del mercado de trabajo en el ámbito regional, a fin de poder diseñar –en coordinación con las Administraciones locales integradas en la Comunidad– la estrategia de actuación en el marco de las líneas maestras diseñadas desde la Administración Central (Plan Nacional de Acción para el Empleo).

Finalmente, el papel de la *Administración Local* tendría como función la ejecución de las políticas de fomento del empleo en su ámbito específico. En este sentido, se plantea un mayor grado de especialización de las actuaciones de fomento del empleo desarrolladas por las Corporaciones Locales, en un marco de coordinación con las Administración Central y Autónomas, y de integración con la Estrategia Europea de Empleo.

De forma más específica, las Administraciones Locales deberían consolidar una serie de actuaciones directamente relacionados con la creación de empleo y el reforzamiento del tejido productivo –es decir, incidiendo en las políticas orientadas a la demanda de las empresas– al menos en un triple plano: realizando un diagnóstico “sobre el terreno” de las características y demandas del tejido empresarial local; en segundo lugar, impulsando programas que combinen la formación con el empleo; y, finalmente, articulando iniciativas orientadas a reforzar el tejido productivo, y la creación de nuevos proyectos empresariales, particularmente en aquellas actividades que constituyen potenciales yacimientos de empleo.

A partir de estas reflexiones, es posible apuntar una serie de aspectos concretos donde sería conveniente incidir, a la hora de diseñar y ejecutar una estrategia integrada de empleo desde el ámbito local.

1. Reforzar el papel de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. Se plantea la necesidad de reforzar los Servicios Públicos de Empleo, que deben jugar un papel central en la articulación y ordenación tanto de las actividades como de los distintos agentes que intervienen en la ejecución de las políticas de empleo en la región: desde las Corporaciones Locales, hasta los distintos gestores de los programas (cada vez más entidades sin ánimo de lucro que concurren entre sí en el desarrollo de los programas).

2. Impulsar Pactos Locales de Empleo. El desarrollo de la concertación social en el ámbito local es un elemento de especial importancia a la hora de implementar las directrices europeas, desarrollar los Planes Nacionales de Empleo, y articular el conjunto de actuaciones a favor del empleo. En este sentido, los Planes Locales de Empleo constituyen un instrumento idóneo para garantizar la coherencia a nivel local, y maximizar la incidencia de los Planes Nacionales.

Por otra parte, el desarrollo de Pactos Locales de Empleo debería tener como condición previa la articulación de cauces e instrumentos de participación de los diferentes actores en el ámbito local, particularmente de aquellos más directamente involucrados en la intervención sobre el mercado de trabajo (como son los sindicatos y organizaciones empresariales). En este sentido, la concreción de estos mecanismos de participación debería adecuarse a las características de cada ámbito local.

3. Coordinación de los agentes involucrados. Es necesario potenciar la coordinación de los distintos agentes que desarrollan intervenciones a favor del empleo en el ámbito local, en una múltiple dimensión:

- En el ámbito interno de las Corporaciones Locales, entre las distintas áreas que la integran (Concejalías, Departamentos, Servicios...).
- Entre los distintos actores locales que gestionan los programas y servicios (caso por ejemplo de las acciones de orientación y formación).
- Entre los distintos municipios de un mismo territorio (impulsando iniciativas conjuntas que permitan maximizar recursos).

- Por último, y lógicamente, entre las distintas Administraciones territoriales. Particularmente, sería necesario reforzar la participación de las Entidades Locales en el diseño de las medidas de fomento de empleo, a través, por ejemplo, de la articulación de mecanismos efectivos de consulta.

4. *Consolidar equipos y metodologías de trabajo.* En el marco de las restricciones y condicionantes financieros de las Entidades Locales, se plantea la conveniencia de fomentar una mayor estabilidad laboral del personal de las mismas, que posibilite la necesaria consolidación de los equipos y metodología de trabajo de cara al futuro. Ello es particularmente necesario en algunos colectivos, como el caso de los Agentes de Desarrollo Local, que juegan un papel central en la dinamización de la actividad socioeconómica del municipio.

En esta línea, parece razonable fomentar la articulación de procesos de financiación de carácter plurianual, que permitan una mayor estabilidad –financiera y técnica– de las iniciativas a favor del empleo.

5. *Coherencia y especialización de la intervención local.* Se plantea que la intervención local sea coherente con las características y necesidades del municipio, buscando un mayor grado de especialización de las actuaciones, y evitando el mimetismo y duplicidad de las mismas. En este sentido, parece razonable incidir en distintos aspectos:

(a) Reforzar el programa de Iniciativas Locales de Empleo, impulsando el desarrollo de nuevas actividades empresariales, particularmente en determinados áreas (por ejemplo, los servicios de proximidad). Es necesario, al respecto, un mayor compromiso de las Corporaciones Locales a la hora de dinamizar y consolidar los nuevos proyectos.

Desde esta perspectiva, es posible apuntar algunos elementos que podrían considerarse en el diseño de la intervención local en este terreno (y que, por otra parte, deberían ir acompañadas de otras medidas –de tipo fiscal, jurídico, etc.– por parte de las Administraciones territoriales de ámbito superior):

- En primer lugar, conviene remarcar que el desarrollo de nuevas actividades relacionadas con los servicios comunitarios y de proximidad, debe articularse en el marco de una actuación pública orientada a garantizar la oferta de servicios sociales en el ámbito local. En este sentido, se plantea el aumento de la red de infraestructuras sociales, conjugando la iniciativa pública con la privada y/o concertada, que permita una cobertura de los servicios demandados (por ejemplo, la atención a las personas dependientes), y que a la vez fomente la creación de empleo, particularmente en los colectivos con mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo.
- Asimismo, sería conveniente potenciar el empleo en todas las actividades relacionadas con la preservación del medio ambiente, y que pueden permitir a la vez aprovechar los recursos endógenos del territorio (potenciando, por ejemplo, las actividades de turismo rural).
- Reforzamiento de los mecanismos de asesoramiento, con objeto de hacer pública la información existente –en temas como el diagnóstico de posibles actividades, cursos

de formación, acceso a financiación, gestión de las ayudas, etc.– y difundirla entre los potenciales usuarios.

- Articular mecanismos de control de la calidad de los servicios, que permitan acreditar la oferta realizada por los proyectos emprendedores.

(b) Buscar una mayor adecuación en los contenidos de los programas de formación-empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo), a las características y necesidades de los mercados de trabajo locales.

(c) Potenciar mecanismos de colaboración entre los diferentes niveles de la Administración Pública, de forma que se coordinen actuaciones y se potencien los recursos utilizados en la intermediación.

(d) Potenciar la relación entre los Servicios Locales y el tejido empresarial, con objeto de facilitar las labores de asesoramiento y orientación a los desempleados, así como la detección de las necesidades de las empresas.

(e) Impulsar la configuración de ámbitos de actuación supramunicipal, que permita el desarrollo de iniciativas por parte de los municipios con menor tamaño y capacidad.

6. Evaluación de las actuaciones. El incremento cuantitativo del presupuesto, del número de acciones o de los beneficiarios, no indica necesariamente una mayor eficacia y adecuación de las políticas de empleo a las necesidades de los desempleados y del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, los avances en la estrategia coordinada de empleo necesitan de indicadores que midan realmente el grado de eficacia, calidad, y sobre todo “impacto” de las acciones emprendidas. En términos generales las evaluaciones adolecen de una mayor concreción en este tipo de indicadores (Aragón y Rocha, 2001).

En este contexto, se plantea la articulación de procesos de evaluación que permitan valorar la eficacia de la intervención local. Estos procesos deberían articularse en coordinación con el Servicio Regional de Empleo independientemente de a quién se encargue el desarrollo práctico de la evaluación.

En cuanto al tipo de evaluación, deberían contemplarse al menos tres modalidades:

- *Evaluación ex-ante:* Se trataría de analizar las características y necesidades reales del mercado de trabajo local, con el objetivo de poder planificar los programas y actuaciones a favor del empleo.
- *Evaluación intermedia:* Se centraría en analizar la puesta en marcha y desarrollo –o, en su caso, la no aplicación– de los diferentes programas y/o medidas consideradas (antes de su finalización). Esta evaluación, que se aplicará cuando haya transcurrido el tiempo suficiente para poder tener información sobre los efectos de los programas, y proporcionaría las pistas necesarias para modificar parcial o totalmente algunos aspectos de las actuaciones emprendidas.
- *Evaluación de resultados:* Su objetivo consiste en valorar el impacto de los programas y/o medidas, una vez haya cesado la intervención. En este sentido, se

plantea incidir particularmente en el seguimiento de la inserción de los usuarios de los programas, una vez finalizados estos (por ejemplo, a través de encuestas periódicas).

En suma, valgan estas reflexiones finales como intento de aportar elementos de trabajo para el desarrollo de políticas capaces de hacer más fructíferas las acciones a favor del empleo desde las estructuras territoriales, buscando su articulación con ámbitos superiores. Un empeño que se proyecta hacia una estrategia común para articular lo local y lo global en un proyecto de cooperación que implique al conjunto de instituciones y actores involucrados en que la globalización ofrezca nuevas capacidades de ciudadanía y hunda sus raíces en la fertilidad de cada territorio concreto.

Bibliografía

ARAGÓN, J. (2002): “La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 20. Universidad Complutense de Madrid.

ARAGÓN, J.; y CACHÓN, L. (1999): “Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 15. Universidad Complutense de Madrid.

ARAGÓN, J.; y ROCHA, F. (2001): *Mecanismos de evaluación de los Pactos de Empleo en las Comunidades Autónomas: situación y experiencias*. Documento de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 1/2001.

ARAGÓN, J. ROCHA, F.; y TORRENTS, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ARAGÓN, J.; ROCHA, F.; y FERNÁNDEZ, A. (2002): *Políticas de fomento del empleo en el ámbito local*. Documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2002.

ARAGÓN, J. ROCHA, F.; y BONINO, C. (2003): *La negociación colectiva como un instrumento para la cohesión territorial: aportaciones a un debate complejo*. Documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2003.

CACHÓN, L.; ARAGÓN, J.; y ROCHA, F. (2001): *Empleos temporales subsidiados en el sector público y sector no mercantil en España*. Documentos de trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2001.

COMISIÓN EUROPEA (2000.a): *Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo*. Comisión Europea.

- (2000.b): *Synthesis of the consultation concerning the Communication “Acting locally for Employment” to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Comisión Europea

- (2001.a): *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo*. Comisión Europea.

- (2001.b): *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*. Comisión Europea
- (2002.a): *Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social*. Comunicación de la Comisión Europea.
- (2002.b): *Balance de cinco años de la Estrategia Europea de Empleo*. Comunicación de la Comisión Europea.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2001): *La estrategia europea de empleo*. CES.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2003): *Plan de acción para el empleo del Reino de España*

MISEP (2001): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo. Edición año 2000*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

OCDE (2001): *OECD territorial outlook*. OECD.

RODRIGUEZ, J.M. (Coordinador) (2001): *Experiencias prácticas de desarrollo local. 19 estudios de caso de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*. Bayer Hnos, S.A.