

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN TIEMPO DE CRISIS: UNA VISIÓN CRÍTICA DESDE LO LOCAL

RICARD CALVO PALOMARES

IGNASI LERMA MONTERO

Departamento Sociología y Antropología Social
Universitat de València

ABSTRACT

■ *El presente artículo plantea una visión crítica de las políticas activas de empleo desde lo local, entendido como el nivel de actuación en el que se desarrollan la mayor parte de los programas y acciones que conforman a éstas. A partir de los datos obtenidos en una investigación en curso en el ámbito de la Comunitat Valenciana, se concluye que se trata de un modelo con una oferta similar a la de hace dos décadas, que por tanto ha evolucionado mínimamente y que presenta una serie de rasgos estructurales que dificultan en gran medida sus posibles efectos sobre el territorio.*

Palabras clave: Desarrollo Local; Políticas Activas de Empleo.

■ *Artikulu honek, tokiko ikuspegitik abiatuta, enpleguko politika aktiboen ikuspegi kritikoa planteatzen du, hau da, politika horiek eratzen dituzten egitarau eta ekintzarik gehienak garatzeko jarduketara maila den neurrian. Valentziako Erkidegoaren esparruan egiten ari den ikerketa bateko datuetatik abiatuta ondorio moduan esaten da funtsean duela bi hamarkadako eskaintzaren pareko eredia dela, hots, oso gutxi eboluzionatu duena eta neurri handi baten lurraldearekiko ustezko eraginak eragotzen dituen egiturazko baldintzak dituena.*

Gako-hitzak: Tokiko garapen, enpleguko politika aktiboak.

■ *This article poses a critical view of active employment policies from a local standing, this being understood as the level of action at which most of the programmes and activities forming these policies is developed. Based on data obtained in current research in the region of the Comunitat Valenciana, this model is seen to offer a similar range to that existing two decades ago and has, therefore, evolved minimally and presents a series of structural features that severely hinder its possible effects on the region.*

Keywords: Local development, active employment policies.

1. Introducción: la intervención en materia de empleo

El contexto, en un momento como el actual, es clave para la intervención en materia de empleo y requiere de un conjunto de medidas que permitan ofrecer soluciones ajustadas y adecuadas a los condicionantes de la situación presente. Al igual que ocurrió en la década de los ochenta, las políticas de empleo se posicionan como una herramienta básica, de actuación pública, para contrarrestar los efectos causados por la crisis.

En este sentido referirnos a políticas de empleo, es adentrarnos en un campo muy amplio de términos vinculados a un mismo concepto. Políticas laborales, políticas de trabajo, políticas sociolaborales, políticas sociales, políticas de ocupación, políticas de mercado de trabajo o políticas de regulación laboral, han sido algunas de las distintas acepciones que han servido para denominar en los últimos veinte años al término genérico de políticas de empleo.

Tomando como representativa de todas ellas la denominación de política de empleo, y como base legislativa lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, las políticas de empleo quedan definidas como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas, que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como a la calidad en él, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda, a la reducción de las situaciones de desempleo y, a su debida protección en las situaciones en que esta contingencia se produzca¹. La configuración de sus objetivos la sitúa, por una parte, en el ámbito de la planificación como contingente de medidas complementarias a otras intervenciones de carácter macroeconómico, bien sea la política económica, la política fiscal o la política educativa por citar algunas; por otra, la política de empleo supone una intervención más directa y operacional que pretende el ajuste a corto plazo en el mercado de trabajo, un ajuste que se medirá fundamentalmente por la reducción del desempleo a su mínima expresión (Ruiz *et al.*, 2004).

Tal y como indica la Ley de Empleo, la política de empleo se desarrollará dentro de las orientaciones generales de la política económica y, quedará encuadrada en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por los tratados y acuerdos de la Unión Europea, siendo el Tratado de Amsterdam

¹ Artículo 1 Ley 56/2003, de 16 de diciembre, Ley de Empleo.

(1997) el punto de partida de la actual política europea de empleo. Dicho Tratado establece la importancia de las actuaciones en materia de empleo —dedicándole un nuevo título relativo única y exclusivamente al mismo— y declara que los Estados miembros considerarán el empleo *como un asunto de interés común, y tendrán que coordinar sus actuaciones*. Si bien la responsabilidad principal para la decisión y la aplicación de las políticas de empleo sigue en manos de los Estados miembros, el nuevo Tratado insiste en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada, para lo que prevé una actuación a escala de la Unión Europea. Es sobre esta base sobre la que se ha construido la Estrategia Europea del Empleo (E.E.E.)².

Conforme a todo ello, la Ley de Empleo, en su artículo segundo, determina los objetivos generales para la política de empleo, destacándose los siguientes: a) Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo; b) Mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo; c) Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren su ocupabilidad, d) Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años; e) Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal; f) Asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica; y g) Coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo.

Políticas de empleo y bienestar social: la importancia actual de la intervención pública

El desempleo ha llegado a ser uno de los problemas más acuciantes que tienen que afrontar los gobiernos en los países de capitalismo avanzado, más aún, cuando dicho modelo se postula como referente de organización social que quiere asegurar un nivel de calidad de vida aceptable a los ciudadanos. Si además esa misma sociedad desea garantizar unos estándares de bienestar mínimos para todos sus miembros, debe afrontar medidas de intervención concretas sobre

² Los objetivos en los que se apoyan las líneas directrices de las políticas de empleo, son los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa, a saber:

- la inversión en capital humano y la modernización del mercado de trabajo;
- la energía y el cambio climático;
- el refuerzo de la competitividad económica;
- y, el apoyo al conocimiento y la innovación.

colectivos específicos donde, con carácter más estructural, inciden los altos niveles de desempleo. Sin lugar a dudas, el empleo se ha convertido en uno de los indicadores de referencia del nivel de bienestar de la población.

En este sentido se posiciona como necesaria la referencia al bienestar colectivo, como integrante del imaginario social. El estado de bienestar —surgido de las prácticas políticas socialdemócratas— supuso una concepción y un nuevo planteamiento tanto de la política económica, como un replanteamiento del papel de los estados como garantes de la obtención de una serie de derechos sociales para sus administrados. Estado de bienestar, por tanto, surgido de la aplicación de los postulados socioeconómicos keynesianos a la concepción moderna de desarrollo (Esping-Andersen, 1990).

Autores como Alonso (1999) señalan que el paso del fordismo al postfordismo, ha supuesto una serie de transformaciones en el empleo —tanto en cantidad como en calidad—, que han puesto en cuestión el papel central del trabajo como único motor de integración social y como estructurador casi exclusivo de ciertas dosis de cohesión social. En este contexto, los gobiernos han tenido que adoptar iniciativas políticas para contrarrestar los efectos de los cambios emanados de las nuevas formas de organización del trabajo y de sus efectos sobre las tasas de desempleo en la sociedad.

Los desequilibrios generados por el funcionamiento liberal del mercado de trabajo o por situaciones de crisis como las actuales, se han convertido en razones suficientes para reclamar de forma activa la intervención pública, a la que paradójicamente se le ha imputado en exclusiva la responsabilidad de las elevadas tasas de desempleo por aquellos que sistemáticamente la han deslegitimado por disfuncional. En la arena política, donde la gobernabilidad está fuertemente mediaticada por un isomorfismo estructural público-privado, se trasluce la importancia, de nuevo, del debate sobre la intervención de los poderes públicos, sobre su actuación a través del establecimiento de una serie de directrices y de su legitimidad.

2. Las políticas *activas* de empleo

El artículo 25 de la Ley de Empleo, establece una clasificación básica diferenciando entre políticas activas y políticas pasivas. Las primeras refieren al conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social³. Por su parte,

³ Artículo 23 Ley 56/2003, de 16 de diciembre, Ley de Empleo.

las políticas pasivas tienen como objetivo principal la garantía de rentas y el mantenimiento del poder adquisitivo de aquellos activos que se han quedado en situación de desempleo.

El concepto de políticas activas de empleo surge en España a partir de la segunda mitad de la década de 1980 en respuesta a una bolsa de desempleo estructural cada vez mayor, formada por colectivos con dificultades sociales, culturales y económicas que les impedían el acceso al mercado de trabajo, teniendo como objetivo incrementar el nivel de empleo y/o reducir el desempleo, arbitrando medidas para encajar oferta y demanda de trabajo. Se trata de un concepto opuesto a las tradicionales medidas asistenciales basadas exclusivamente en el pago de prestaciones económicas.

En este sentido, se puede constatar que la Ley de Empleo, ha instaurado un concepto integral de política activa de empleo, diseñada como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas cuyos objetivos vienen determinados por el desarrollo de programas y medidas dirigidas a la consecución del pleno empleo, además de la calidad del empleo, y la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo.

Las políticas activas de empleo serán por tanto todas aquellas actuaciones públicas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento del empleo como principal objetivo, fomentando la creación de puestos de trabajo —por cuenta propia o ajena—, buscando la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas básicamente a través de la formación, y fomentando el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de la orientación y la facilitación de información respecto del mercado de trabajo mediante los servicios de empleo —o las entidades colaboradoras de los mismos (Ruiz *et al.*, 2004). También, pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los desempleados, combinando al mismo tiempo flexibilidad y seguridad en el empleo. Desde un enfoque amplio, las políticas activas para el empleo, intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mismo (Sacristán, 2006).

Las características de las políticas activas de empleo

No es posible entender el desarrollo de las políticas activas a favor del empleo en nuestro país, sin tener en cuenta dos factores fundamentales como fueron nuestra entrada en la Unión Europea y la estructura descentralizada del Estado (López-Aranguren, 2006). A su vez se ha de poner de manifiesto que las políticas activas de empleo surgen en una etapa en la historia propia de las intervenciones públicas en este ámbito, marcada por la insuficiencia de las anteriores políticas para impedir el aumento del desempleo.

En su nueva dimensión, las políticas activas se van a distinguir por su carácter anticipador y combativo de los efectos del cambio económico y tecnológico, así como de las deficiencias asociadas al comportamiento del mercado de trabajo. Además de esta característica básica, podemos establecer otras dimensiones de actuación o características de estas políticas activas, como son su:

- *Carácter reparador*: sirven para paliar situaciones de desigualdad social.
- *Carácter resolutivo*: buscan los efectos sobre la dinámica de creación de empleo.
- *Carácter de actuación específica*: intentar suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado (colectivos específicos en situación de riesgo de exclusión social).
- *Carácter integral*: intentan actuar sobre el desempleo en su conjunto, tanto el estructural y como el estacional (coyuntural).
- *Carácter experimental*: parte de la aplicación concreta del programa para la consecución de los resultados esperados.

Clasificación de las políticas activas

El artículo 23 Ley de Empleo señala el cometido de las políticas activas para el empleo, quedando establecido en torno a una serie de programas, medidas, y actuaciones mediante las que se perseguirán objetivos tales como: a) Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo, b) Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo; c) Facilitar la práctica profesional; d) Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad; e) Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; f) Promover la creación de actividad que genere empleo; g) Facilitar la movilidad geográfica; y h) Promover políticas destinadas a inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.

De la lectura del citado artículo se advierte la definición de tres ejes esenciales sobre los que descansarían estas políticas: *orientación, empleo y formación* (Sacristán, 2006). Ruesga (2002) también clasifica las políticas activas de empleo en tres grupos: 1. *políticas de formación*, que plantean una actuación claramente situada por el lado de la oferta (trabajadores); 2. *políticas de promoción del empleo*, con actuaciones por el lado de la demanda (empresarios); y 3. *políticas de servicios de orientación y empleo*, con actuaciones conjuntas por el lado de la oferta y la demanda. En la misma línea Sáez (1997), establece que entre las políticas activas de empleo, se podrían distinguir tres grandes grupos:

1. Las que persiguen el desarrollo de un buen *sistema de intermediación* entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza.
2. Las actuaciones encaminadas a la *mejora de los mecanismos de educación y formación* a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les

permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos.

3. Las que tienen una directa conexión con la *promoción del empleo*.

Para el Consejo Económico y Social (CES), por su parte, estas políticas comprenderían dos grandes grupos de medidas: aquellas destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económico a la contratación (subvenciones y bonificaciones principalmente), y las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, la mejora de la empleabilidad⁴, la supresión de barreras, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda.

3. Las políticas activas de empleo y el modelo de desarrollo local

Será mediada la década de los ochenta, cuando se dejaron sentir en sucesivas recaídas los verdaderos efectos de la crisis que atravesó la economía española. Las fechas de 1986 y 1987, aparecen como los años en que se hacen más evidentes los efectos de ese deterioro en relación entre el crecimiento económico, la escasez de trabajo y el reparto desigual de ambos. Se trata de una crisis que pone de manifiesto las limitaciones del modelo de crecimiento productivo en masa, implantado hasta el momento para dar respuestas eficaces a los problemas de desempleo y desarrollo. Estas dificultades del modelo anterior, hicieron de esta crisis no una mera situación de ajuste sino, ante todo, una crisis estructural que afectaba directamente al modelo de desarrollo vigente.

Junto a esta ineficacia del modelo de desarrollo en funcionamiento, se inició también un paulatino proceso de descentralización de competencias hacia las autonomías. Competencias que hasta el momento formaban parte del marco operativo de los órganos centrales competentes en cada una de las materias. Entre estas competencias, se encontraban todas aquellas referidas a las políticas activas de empleo.

Paralelo a este proceso oficial, reconocido y con plena validez operativa a todos los efectos, se articuló otro proceso «*de facto*» vinculado con la aplicación, ejecución y desarrollo de las citadas políticas activas de empleo a nivel local. Transferencia a lo local que tuvo mucho que ver con la puesta en escena del co-

⁴ La empleabilidad es el conjunto de factores que nos permite a las personas estar en sintonía con el mercado laboral. Una definición de empleabilidad debe hacer hincapié en dos aspectos fundamentales: por un lado, la capacidad que tenemos las personas de situarnos favorablemente ante las oportunidades de empleo y, por el otro, la capacidad para adecuarnos a un mercado de trabajo en constante cambio (López-Aranguren, 2008).

nocido como modelo de desarrollo local, una nueva concepción que promulgaba el valor de lo micro, que buscaba la sinergia y el máximo aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio, y que apostaba por una reconstrucción de «*abajo a arriba*» (Alburquerque, 2002). La asunción de competencias por parte de las Corporaciones locales posibilitó la aparición de un nuevo escenario para la implementación de las políticas activas de empleo.

Este proceso se vio favorecido por la apuesta desde los estamentos comunitarios por lo local, aspecto que quedó recogido en la Ley de Empleo, que en su artículo cuarto dedicado a la dimensión local de la política de empleo, establecía que de acuerdo con lo determinado en la Estrategia Europea de Empleo, las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local⁵.

Se puede señalar, por tanto, que el objetivo genérico de las iniciativas de desarrollo local ha sido y es, reforzar la capacidad de una zona geográfica concreta buscando sus vías autónomas de desarrollo, intentando crear las condiciones favorables para el crecimiento de las riquezas de cada territorio, y fijando así la mejora de sus condiciones de vida de la población en ese espacio (Femp, 2005). En este proceso se han de tener en cuenta tanto la dimensión económica como la social, conjugando las tecnologías más avanzadas con las exigencias más tradicionales del contexto. Este «nuevo» modelo de actuación sobre el territorio se nutrió, en gran medida, de todas estas políticas activas para el empleo como herramientas a utilizar para cumplir con su fin último: la mejora socioeconómica de la población a través de la creación de empleo.

Las políticas activas de empleo a nivel local

Como hemos expuesto tres han sido tradicionalmente las líneas maestras de actuación de las políticas activas para el empleo: el fomento del mismo a través de la creación de nuevos puestos de trabajo o a través del autoempleo, la mejora de la empleabilidad del parado gracias a la formación, y la intermediación entre oferta y demanda de trabajo a través de actuaciones vinculadas con la orientación laboral.

Presentamos a continuación un cuadro en el que concretamos los principales programas de empleo que forman parte de las políticas activas, actuaciones que se desarrollarán en su mayoría en el nivel local.

⁵ La OCDE puso en marcha, en 1992, el programa ILE, a fin de estimular el intercambio de experiencias e informaciones acerca del desarrollo de iniciativas de creación de empleo, así como de desarrollo de empresas en el ámbito local, concebir y aplicar métodos de evaluación socioeconómica de estas iniciativas; y proporcionar a los participantes, asistencia técnica y ayudas en la concepción, puesta en marcha y evaluación de los programas nacionales (Alburquerque, 2002).

Tabla 1
Clasificación programas desarrollados por el modelo de desarrollo local⁶

Programas de actuación			Objetivo principal	Destinatarios
Programas de empleo	Programas de Fomento	Autoempleo (emprendedores) y creación de empresas e I.L.E. (Iniciativas locales de empleo) Emcorp, Pamer e Inem—corporaciones locales Salario joven P.I.E. (Programa integral de empleo) Bolsa de empleo	Favorecer el espíritu emprendedor, el empleo autónomo, mejorar el tejido empresarial con la creación de empresas, aumentar la empleabilidad y mejorar la cualificación profesional del desempleado.	Principalmente desempleados y colectivos en situación de riesgo de exclusión social
	Programas de Formación	Formación profesional para el empleo Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo Talleres de formación e inserción laboral (T.F.I.L) Programas de cualificación profesional inicial (P.C.P.I)		
	Programas de orientación	Acciones de orientación profesional para el empleo y el autoempleo (OPEA)		
Otros Programas sociales	Programas culturales	Semanas y ferias culturales Actividades de promoción comercial	Mejorar la situación social de la población	Cualquier persona residente en el municipio
	Otros programas de fomento local	Ciclos de conferencias, exposiciones y cursos de fotografía, cocina, etc. Aulas y cursos de acceso a la informática Otras actividades diversas		

Fuente. Elaboración propia

La década de los ochenta en España, además del desarrollo de las políticas activas de empleo, vio nacer la figura de un nuevo técnico para la administración local. Se trataba de un técnico al que se le iba a encomendar el desarrollo local y la promoción socioeconómica del territorio, a través de la creación de empleo y mejora de la actividad económica. Conocidos como Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL o simplemente ADL) se convirtieron, con el paso de los años, en la pieza clave de la aplicación de las políticas activas de empleo a nivel local.

⁶ En la presente clasificación entre los programas desarrollados por el modelo de desarrollo local, hemos diferenciado entre programas de empleo y programas sociales, dado que hemos observado la existencia de estos dos niveles de actuación a nivel local. En el anexo 1 aparece un cuadro en el que se desarrollan cada uno de los programas de empleo, con su principal objetivo, alcance del mismo y colectivo de destinatarios.

Definidos en el artículo siete de la Orden de 15 de julio de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre «Fomento del Desarrollo Local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E», como el colectivo formado por aquellos trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y el Instituto Nacional de Empleo⁷. En cuanto a sus funciones, éstas se determinan en su artículo 8, y entre ellas podemos destacar las siguientes:

- Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
- Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
- Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
- Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas.
- Cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulse la creación de actividad empresarial.

4. Una aproximación a la realidad de las políticas activas de empleo

El estudio de referencia: datos metodológicos básicos

En este apartado nos basamos en algunos de los resultados de una investigación en curso en el departamento de Sociología de la Universitat de València, que centrada en el ámbito geográfico de la Comunitat Valenciana, tiene como principal objetivo analizar los efectos de las políticas activas para el empleo a ni-

⁷ En la actualidad las competencias en materia de empleo corresponden a las CC.AA. En el ámbito valenciano, es el SERVEF —Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación— el que asume las competencias relacionadas con el desarrollo de las políticas activas y los programas de empleo a nivel autonómico.

vel local. A partir del mismo se establecieron otros propósitos de tipo complementario, dirigidos a conocer las actuaciones y programas de empleo desarrollados por las agencias locales y/o determinar los factores que están dificultando el adecuado funcionamiento del modelo.

En el desarrollo de la investigación se ha utilizado una metodología que combinó técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social, lo que desde el punto de vista de las técnicas aplicadas se ha transformado en un cuestionario para la recogida sistemática de la información cuantitativa y la realización de grupos de discusión de expertos como complemento cualitativo.

Concretamente se recogieron un total de 164 cuestionarios —de una población total de 610 técnicos AEDL— lo que alcanza una representatividad del 26,88 %. A su vez se realizaron 7 grupos de discusión que reunieron a más de 40 técnicos. En la tabla siguiente se presentan informaciones complementarias de la recogida de la muestra.

Tabla 2
Representatividad de la muestra (cuestionario)

	Total AEDL	Muestra	Representatividad
Alicante	240	51	21,25 %
Castellón	68	18	26,47 %
Valencia	302	95	31,46 %
Totales	610	164	26,88 %

Fuente. Elaboración propia

Algunas aportaciones del estudio: la visión crítica desde lo local

Iniciamos este subapartado del artículo destacando la importancia que en la actualidad tiene sobre el territorio el modelo de desarrollo implantado desde la década de los ochenta, ya que sin esta perspectiva carecería de relevancia el análisis crítico que a continuación se plantea.

En primer lugar cabe citar que en la actualidad más de un 80 % de los programas desarrollados como actuaciones vinculadas con las políticas activas de empleo, son desarrollados por los técnicos AEDL a nivel municipal, lo que da buena muestra de la importancia que estos han asumido en la actualidad.

Esta representatividad responde a la clara evolución que ha tenido la implantación del modelo y más concretamente a la continua aparición de técnicos AEDL a nivel municipal. Esta presencia sobre el territorio se manifiesta en forma de cobertura del mismo, en la tabla 4 se muestra esta evolución cronoló-

Tabla 3
**Titularidad en el desarrollo de los programas de empleo
 (provincia de Valencia, 2008)**

AEDL ⁸	81,70 %
Organizaciones Empresariales y Sindicatos	12,59 %
Otras Organizaciones	5,71 %

Fuente: Elaboración propia⁸

gica del número de técnicos existentes en cada momento, del número de poblaciones a las que pertenecen y de la tasa de cobertura alcanzada por dicho modelo, lo que nos indica el porcentaje de ciudadanos que disponen de un servicio de AEDL en su municipio.

Tabla 4
Evolución del modelo de desarrollo Comunitat Valenciana (1985-2008)

	Número de AEDL	N.º de poblaciones Con servicio de AEDL	Tasa de cobertura
1985	14	9	14,42 %
1990	48	41	21,30 %
1995	100	89	33,74 %
2000	211	165	52,90 %
2005	495	293	65,77 %
2008	610	401	87,21 %

Fuente: Elaboración propia y Adlypse⁹

Si la definición dada del técnico AEDL explicitaba su dedicación a las políticas activas de empleo, ello se constata con los datos de la siguiente tabla. Más de un 85 % de los programas desarrollados por las agencias locales están vinculados directamente con el empleo y con las políticas activas.

⁸ Quedan englobados bajo esta denominación tanto los AEDL en dependencia de un ayuntamiento como aquellos que desarrollan su labor profesional en ámbitos supralocales (mancomunidades, pactos territoriales por el empleo, diputaciones, ...).

⁹ Adlypse es la Asociación de Agentes de Desarrollo Local y Promoción Socio-Económica de la Comunitat Valenciana.

Tabla 5
Tipo de programas desarrollados

Programas de empleo	86,20 %
Resto de programas desarrollados	13,80 %

Fuente: Elaboración propia

Una vez expuestos los aspectos que hacen del modelo de desarrollo local la pieza operacional clave para la implantación de las políticas activas de empleo, pasamos a argumentar el planteamiento crítico que sustenta el presente artículo. En este sentido tres van a ser los ejes sobre los que se basará la exposición: crítica formal de la estructura de la oferta de políticas activas existente; crítica sobre la efectividad de los resultados de los programas implementados; y por último, crítica vinculada con la actuación de las instituciones administrativas responsables implicadas en el proceso.

a) Primer eje: la crítica formal

Por lo que respecta a la primera línea de conclusiones planteada, la estructura de oferta de políticas activas de empleo se ha mantenido estática en los últimos veinte años. Las políticas activas no han sido reflejo de los cambios acaecidos en el contexto económico, social o productivo, sino que han permanecido como estructuras fijas. En la tabla siguiente hemos recogido los programas de empleo que forman parte de estas políticas teniendo en cuenta su momento de aparición, y su posterior evolución.

La concepción del nuevo modelo de desarrollo local, que apostaba por la prospección y conocimiento de los recursos endógenos presentes en el territorio como premisa para el diseño de actuaciones acordes a sus necesidades, se ha visto postergado, primando criterios pragmáticos de actuación. Ello lo podemos observar en las informaciones contenidas en la siguiente tabla, que muestran el grado de repetición existente de cada uno de los programas en los últimos diez años. De su análisis podemos concluir que en general el grado de repetición es bastante alto, lo que nos hace presuponer que la repetición automática tanto en la concesión como en el desarrollo de los mismos es una realidad que está limitando los efectos del modelo y por tanto de las políticas activas.

Tabla 6
Cronología aparición políticas activas de empleo

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Autoempleo																								
Creación empresas																								
Apoyo a empresas																								
Iniciativas Locales de Empleo (ILLE)																								
Emcorp																								
Pamer																								
Inem-Corpor. Locales																								
Salario Joven																								
Programa Inserción en el Empleo (PIE)																								
Bolsa empleo																								
Form. Profesional Ocupacional (FPO)																								
Formación Profesional Continua																								
Formación Profesional para el Empleo																								
Unidades Locales de Aprendizaje (ULA)																								
Escuela Taller																								
Casa de Oficios																								
Taller de Empleo																								
Taller de Formación e Insc. Laboral (TFIL)																								
Programa de Garantía Social (PGS)																								
Programa Cualificación Profesional Inicial (PCPI)																								
OPEA																								

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7
**Grado de repetición de los programas de empleo desarrollados
 a nivel local en los últimos 10 años**

Programas de empleo	%
Autoempleo	81,29 %
Creación empresas	64,33 %
Apoyo a empresas	56,88 %
Iniciativas locales de empleo (I.L.E.)	11,21 %
Emcorp	91,32 %
Pamer	89,11 %
Inem-Corporaciones locales	93,97 %
Salario joven	86,43 %
Programa de inserción en el empleo (P.I.E.)	24,54 %
Bolsa empleo	90,06 %
Formación profesional ocupacional (F.P.O.)	56,76 %
Formación profesional continua	21,30 %
Unidades locales de aprendizaje (U.L.A.)	75,33 %
Escuela taller	43,21 %
Casa de oficios	35,37 %
Taller de empleo	23,78 %
Taller de formación e inserción laboral (T.F.I.L.)	67,02 %
Programa de garantía social (P.G.S.) - Taller de cualificación profesional inicial (P.C.PI)	19,39 %
Orientación profesional para el empleo y el autoempleo (OPEA)	42,09 %

Fuente: Elaboración propia

Tres fragmentos del discurso articulado en los grupos de expertos ilustran a la perfección lo expuesto anteriormente:

«Hay programas que los hacemos todos los años, pero todos sin fallar ninguno ... los estamos haciendo desde que se inició la agencia.»

«Nuestra agencia lo solicita todo, y después si nos lo conceden o no ya es otra cosa, hasta el momento solemos repetir bastante los programas que desarrollamos»

«... tuvimos hace unos años un pequeño conflicto con el Servef porque no había manera de que nos concediera un TFIL, tuvo que ir el Concejal a reunirse con el Director Territorial, desde ese momento lo tenemos todos los años ...»

La rigidez de la estructura formal del modelo de políticas activas para el empleo ha generado limitaciones en sí misma, ya que aspectos como el tamaño del

municipio o los años de actividad del servicio local de empleo —por citar dos de los más destacables— son factores en los que podemos observar la existencia de una correlación positiva con la existencia y repetición casi automática de los programas de empleo. Ello queda de manifiesto en la siguiente tabla en la que reagrupamos los programas según la correlación existente entre las variables enunciadas. A tenor del análisis realizado parecen existir programas de empleo que con una correlación alta son operativos única y exclusivamente para municipios de determinado tamaño con agencias que llevan muchos años en funcionamiento, por el contrario existen otros con un coeficiente de correlación bajo a los que pueden acceder todos, indistintamente del número de habitantes o del año de constitución de la agencia. Ello limita en gran medida el pretendido ajuste entre las necesidades reales del territorio y las actuaciones emprendidas desde los poderes públicos, en este caso desde el local.

Tabla 8

Grado de correlación entre la existencia de un programa de empleo, el tamaño del municipio y los años de experiencia de la agencia local de empleo¹⁰

Programas de empleo	Grado de correlación
Iniciativas locales de empleo (I.L.E.), Programa de inserción en el empleo (P.I.E.), Escuela taller, Casa de oficios, Taller de empleo, Formación profesional ocupacional (F.P.O.), Formación profesional continua, Orientación profesional para el empleo y el autoempleo (OPEA)	Correlación alta
Autoempleo, Creación de empresas, Apoyo a empresas, Taller de formación e inserción laboral (T.F.I.L.), Programa de garantía social (P.G.S.) – Taller de cualificación profesional inicial (P.C.P.I)	Correlación media
Emcorp, Pamer, Inem-Corporaciones Locales, Salario joven, Bolsa de empleo, Unidades locales de aprendizaje (U.L.A.)	Correlación baja

Fuente: Elaboración propia

Algunos de los apuntes realizados en los grupos de expertos iban dirigidos hacia esta cuestión:

«...Hay programas que no son para todos, yo creo que eso salta a la vista ... nosotros en un municipio de menos de 5000 habitantes no podemos ni solicitar OPEA.»

¹⁰ Clasificación confeccionada a partir del cálculo del coeficiente de correlación de Pearson (r) de la variable existencia y repetición de un programa con el tamaño del municipio y del coeficiente de la variables existencia y repetición de un programa con el número de años de existencia de la agencia local de empleo.

«En mi agencia se hace lo que se puede, un pueblo pequeño no permite hacer todo lo que un querría, te tienes que limitar a lo que te conceden, y hay programas que son para pueblos grandes»

Junto a todo ello la estructura actual del modelo de políticas activas de empleo ha generado una situación de clara dependencia económica de las entidades que las desarrollan respecto de los organismos que las convocan. La generación de un clientelismo subvencionado es una realidad, desarrollándose pocas actuaciones fuera de la cobertura subvencionadota pública.

Tabla 9
Tipo de financiación de los programas desarrollados

Programas desarrollados con subvenciones no municipales	89,10 %
Programas no subvencionados y desarrollados con fondos municipales	10,90 %

Fuente: Elaboración propia

b) Segundo eje: la crítica sobre la efectividad

El segundo bloque de críticas que planteamos tendría como hilo conductor los resultados de los programas implantados, y más concretamente la valoración realizada de la efectividad —sino eficiencia— de los mismos. A rasgos generales, continua siendo un modelo finalista, que pone poco interés en factores o elementos vinculados con el proceso, que sólo centra su interés en una justificación económica final del gasto de los recursos utilizados, y en el mejor de los casos, también en el número de inserciones conseguidas con el programa, con una referencia clara al número de contratos laborales, sin atender a criterios cualitativos del tipo de inserción o a la adecuación al perfil profesional del sujeto. Algunos de los comentarios al respecto realizados en los grupos de discusión nos decían lo siguiente:

«...el Servef sólo mira los números, poco les importa si el programa sirve o no sirve para algo, posiblemente si les interesara sus verdaderos efectos, yo creo que no lo harían ...»

«Si miras el objetivo final, que es dar ocupación a gente que está en paro perfecto, después lo que pasa es que determinada gente del pueblo está esperando a que venga el Pamer y el Emcorp para trabajar unos meses y les es bastante ...»

«me piden todos los años una memoria de actividades de la agencia, y no la tienen en cuenta para el año siguiente, solo es para cumplir con el expediente»

«... saber sabemos lo que pasa, pero medir no tenemos ningún instrumento para medir los efectos de las políticas de empleo ...»

Junto a ello, los escasos mecanismos previstos para la evaluación de las actuaciones realizadas, la visión puesta en el corto plazo o la poca consideración tenida de los resultados obtenidos para futuras concesiones, son otros de los factores que plantean una crítica del modelo de políticas activas de empleo. A continuación presentamos informaciones referentes al citado proceso de evaluación de los programas de empleo, concretamente en la tabla ponemos de manifiesto que tan sólo en un 12 % de las políticas activas la evaluación es tenida en cuenta en la fase de diseño, y que como aparece en la tabla de esa escasa medición la satisfacción de los participantes asume la mayor parte de ellas.

Tabla 10
Programas de empleo y medición de los efectos

Programas de empleo con medición de los efectos	12 %
Programas de empleo sin medición de los efectos	88 %

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11
Tipo de medición planteada

Satisfacción de los participantes	78 %
Inserción de los participantes	15 %
Calidad del programa	7 %

Fuente: Elaboración propia

c) Tercer eje: la crítica institucional

Por último se pone de manifiesto la descoordinación existente entre los distintos niveles administrativos responsables en materia de empleo. No existe una alineación de objetivos entre el nivel normativo —que regula y legisla el programa—, con el nivel decisorio —que realiza la concesión del programa, que en ocasiones coincide con el normativo—, y con el nivel ejecutor —encargado de la aplicación final del mismo. Aspectos como los enunciados en los ejes anteriores unidos a la carencia de canales fluidos y efectivos entre los distintos niveles implicados impiden que la mejora continua sea una realidad, y que por tanto los objetivos del modelo de políticas activas sean alcanzados de manera óptima.

«Hemos hecho infinidad de propuestas de mejora, no nos han hecho caso hasta ahora ... les hemos dicho lo que funciona, lo que no funciona, y nada.»

«No existe comunicación entre el Servef y los Agentes de Desarrollo Local, al principio sí que hablábamos mucho, pero actualmente no existen canales. Aunque se lo

digas a los técnicos del Servef, estos te dicen que sólo son técnicos y no pueden hacer nada más.»

«... no nos piden opinión para nada de lo que van a hacer, no nos consultan, pero sí que quieren después que desarrollemos sus programas y que cumplamos con sus objetivos, y si no lo hacemos, nos castigan con minoraciones o con la no concesión del programa al año siguiente ...»

Esta desconexión administrativa ha ido generando con el paso de los años, una autarquía funcional en cada una de las agencias, que al no disponer de un modelo con unas directrices definidas ni de una tutela de referencia han optado por auto-organizarse. Ello conlleva un riesgo de mentalidad localista no productiva para la mejora integral de territorio, ni a corto ni a largo plazo. Preguntados los técnicos por cuál sería el aspecto en que ellos percibían desde su experiencia que más podría mejorar el modelo de desarrollo local, la mayoría de los mismos nos respondían que la mejora de la comunicación entre el Servef y la Agencia era el aspecto clave para el adecuado funcionamiento del modelo (54,12 %), en segundo lugar más recursos económicos (19,81 %) y en tercero un mayor apoyo político (10,33%).

5. A modo de conclusión final

El modelo de políticas activas para el empleo se ha convertido con el transcurso de los años en un sistema atemporal, que se ha mantenido estático en el tiempo, que no se ha ajustado a las necesidades del territorio, y que por tanto ha perdido gran parte de su posible efectividad. Si bien necesarias, las políticas activas de empleo necesitan de una revisión y actualización que les permita ser útiles y eficaces en el momento actual, más si cabe con el contexto de crisis en el que nos encontramos.

Parece pertinente, cuanto menos, que para la adecuada utilización de las políticas activas de empleo se plantee como necesario un ajuste entre las necesidades del territorio y la oferta de actuaciones planteadas. Una prospección del territorio permitirá, a nivel local ser más efectivos en sus actuaciones y, a nivel administrativo —autonómico principalmente— dotar de recursos líneas adecuadas para la mejora de la situación.

Referencias bibliográficas

- ALBURQUERQUE LLORENS, FRANCISCO (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional*. Fundación Universitaria, Sevilla.
- ALONSO BENITO, LUÍS ENRIQUE (1999): *Trabajo y ciudadanía*. Ed. Trotta. Madrid.
- CALVO PALOMARES, RICARD (2008): «Políticas de integración a nivel local: un trabajo en la sombra». *Revista Documentación Social*, núm. 151 (Ejemplar dedicado a: Identidad y procesos de cambio), pp. 123-146, octubre-diciembre 2008.

- CALVO PALOMARES, Ricard y LERMA MONTERO, Ignasi (2008): «Desarrollo Local: ¿Clientelismo subvencionado? Conclusiones críticas al modelo actual». *Revista Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 25, enero-junio 2008.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990): *Los tres mundos del estado del bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia.
- LÓPEZ-ARANGUREN MARCOS, Luís (2006): «Las políticas activas de empleo». En Vidal Fernández, Fernando (Ed.): *V Informe FUHEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*. Icaria / FUHEM, Madrid.
- MAYORAL LOBATO, Juan (1992): *Mercado de Trabajo, Políticas de Empleo y Desarrollo Local*. IRMASA, Fundación Universidad-Empresa, Madrid.
- SÁEZ FERNÁNDEZ, Felipe (1997): «Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 72, pp. 309-325.
- SACRISTÁN ROMERO, Francisco (2006): «Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España», en *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 13.
- RUESGA BENITO, Santos M. (2002): *Economía del Trabajo y política laboral*. Pirámide, Madrid.
- RUIZ VIÑALS, Carmen (Coord.) (2004): *Políticas Sociolaborales. Un enfoque multidisciplinar*. Editorial UOC, Barcelona.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- FEMP (2005): *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España*. MTAS, Colección Informes y Estudios, Madrid.

Anexo I
**Clasificación de los programas de empleo según su finalidad,
 grado de intervención y colectivos destinatarios**

Linea de actuación	Programa De empleo	Finalidad u objetivo principal	Grado de intervención social que plantea	Colectivos destinatarios
A. Programas de fomento del empleo	A.1 Autoempleo y creación de empresas	Favorecer el espíritu emprendedor y el empleo autónomo como mecanismo de inserción laboral de los desempleados	Indirecta y básica, fomentan y ayudan al inicio de actividades por cuenta propia	Desempleados que creen su propio puesto de trabajo
	A.2 Iniciativas locales de empleo (I.L.E.)	Mejorar el tejido empresarial con la creación de empresas que puedan ser calificadas como I.L.E. o I+E	Indirecta y básica, fomentan y ayudan al inicio de actividades a nivel local	Empresas creadas calificadas como I+E
	A.3 Emcorp, pamer e inemcorporaciones locales	Mantener el empleo en zonas de interior con el fin de paliar ritmos demográficos y las menores tasas de actividad económica, a través de la contratación de personas para la realización de obras de interés social y general en la localidad	Directa sobre el empleo de determinados colectivos	Trabajadores desempleados inscritos en la oficina pública como demandantes de empleo que acrediten determinadas características como minusvalía, cargas familiares, nivel de protección por desempleo, rentas familiares
	A.4 Salario joven	Aumentar la empleabilidad del joven, permitiéndole conocer una actividad igual a su profesión y así mejorar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo futuro	Directa sobre el empleo de colectivos de jóvenes menores de 30 años	Jóvenes desempleados menores de 30 años sin experiencia profesional, inscritos como demandantes de empleo al menos durante tres meses
	A.5 Programa integral de empleo (PI.E)	Fomentar la inserción de colectivos con especiales dificultades y en situación de riesgo de exclusión social, a través de ayudas directas a su contratación	Directa sobre la oferta y la demanda	Colectivos varios, tales como inmigrantes desempleados, recolocación de trabajadores afectados por procesos de reconversión o de reestructuración de empresas, mujeres desempleadas, salario joven en empresas, personas con discapacidad, personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social, personas desempleadas mayores de 45 años o en situación de desempleo de larga duración
	A.6 Bolsa de trabajo	Conectar oferta y demanda de trabajo a nivel local	Indirecta sobre la conexión entre la oferta y demanda	Desempleados o empleados inscritos en la propia bolsa de trabajo

Línea de actuación	Programa De empleo	Finalidad u objetivo principal	Grado de intervención social que plantea	Colectivos destinatarios	
B. Programas de formación	B.1 Formación profesional para el empleo (desempleados)	Mejorar la cualificación profesional del desempleado para facilitar su inserción laboral	Directa, interviene sobre la empleabilidad del individuo	Desempleados en general inscritos como demandantes en el servicio público de empleo	
	B.2 Formación profesional para el empleo (empleados)	Adquirir los conocimientos, las habilidades y las aptitudes necesarios ante la incorporación de tecnologías avanzadas, procesos de reconversión o ampliación de sus posibilidades de promoción.	Directa, interviene sobre la mejora de las capacidades del individuo	Trabajadores en activo (por cuenta propia o ajena)	
	B.3 Escuelas taller	Mejorar la ocupabilidad de los jóvenes. El aprendizaje y la cualificación se alternan con el trabajo productivo en actividades de interés público o social	Directa, ofrece un programa mixto de formación y empleo	Jóvenes desempleados menores de 25 años	
	B.4 Casas de oficios				
	B.5 Talleres de empleo				Jóvenes desempleados de 25 o más años
	B.6 Talleres de formación e inserción laboral (t.F.I.L.)	Facilitar la formación adaptada y la cualificación profesional a personas desempleadas con dificultades de integración en el mercado de trabajo	Directa, adaptada a los colectivos con necesidades de integración	Parados de larga duración, jóvenes menores de 25 años, mujeres, discapacitados, inmigrantes y personas en situación de riesgo de exclusión social	
	B.7 Programas de garantía social (p.G.S.)- Programa de cualificación profesional inicial (p.C.P.I)	Adquisición de capacidades y destrezas suficientes para desempeñar un puesto de trabajo, y completar la formación general básica	Directa, mejora las posibilidades del sujeto	Jóvenes menores de 25 años que no hayan alcanzado los objetivos de la ESO	

Anexo I (continuación)
**Clasificación de los programas de empleo según su finalidad,
 grado de intervención y colectivos destinatarios**

Linea de actuación	Programa De empleo	Finalidad u objetivo principal	Grado de intervención social que plantea	Colectivos destinatarios
C. Programas de orientación	C.1 Acciones de orientación profesional para el empleo y el autoempleo (o.P.E.A.)	Mejorar las posibilidades de empleabilidad del individuo a través de la planificación de un itinerario de inserción profesional	Directa, se adapta a las necesidades concretas del individuo	Demandantes de empleo, prioritariamente aquellos no ocupados
D. Otros programas sociales	D.1 Programas culturales D.2 Otros programas de fomento local	Mejorar la situación social de la población	Indirecta, busca la mejora social colectiva	Cualquier persona residente en el municipio

Fuente: Calvo (2008)