

Las políticas de empleo y desarrollo local como instrumento para la inclusión social: una valoración empírica de su alcance¹

Employment and Local Development Policies as Instruments of Social Inclusion: An Empirical Evaluation of Their Scope

Ricard CALVO PALOMARES

Universitat de València

ricardo.calvo@uv.es

Recibido: 27/04/2011

Revisado: 04/10/2011

Aceptado: 28/11/2011

Disponible on line: 15/02/2012

Resumen

¿Podemos afirmar que las políticas activas por y para el empleo y el desarrollo local son verdaderas políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, o tan sólo son actuaciones de evitación de estas? A partir de algunos de los resultados más destacados obtenidos en una investigación en curso en la Universitat de València, el presente artículo pretende realizar una aproximación empírica al estado de la cuestión aportando una serie de factores para el debate, tales como: el verdadero grado de intervención social que plantean las políticas activas de empleo, lo estático del modelo, la repetitividad casi automática de los programas en los que se materializan las mismas, la falta de ajuste entre las necesidades reales del territorio y la oferta realizada, o el clientelismo generado alrededor de ellas. Factores que a tenor de lo observado, podemos adelantar, que en la actualidad no hacen sino poner en duda la cuestión planteada.

Palabras clave: empleo y desarrollo local; pobreza y exclusión social; políticas públicas; intervención pública.

Abstract

Can we state that active policies for employment and local development are real policies to combat poverty and social exclusion, or are they just avoidance actions? Based on some of the more salient results obtained in ongoing research at the University of Valencia, this article seeks an empirical approach to the state of the matter, contributing a series of factors to the debate, such as the true extent of social intervention posed by active employment policies, the mobility of the model, the almost automatic repetition of the programs that produce the same results, the mismatch between the real needs of the territory and the offer made, or the patronage generated around them. Factors which, when observed, we can say now only cast doubt on the matter.

Key words: Employment and local development, Poverty and social exclusion, Public policy, Public intervention.

Referencia normalizada: Calvo Palomares, R. (2012): «Las políticas de empleo y desarrollo local como instrumento para la inclusión social: una valoración empírica de su alcance». *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1): 237-248.

Sumario. 1. El empleo como indicador y determinante de los colectivos en situación de pobreza y riesgo de exclusión social. 2. La discusión de la hipótesis. 3. A modo de cierre. 4. Referencias bibliográficas

¹ Este texto toma como referencia la ponencia titulada *Políticas de empleo y desarrollo local: ¿políticas de inclusión social o simplemente de evitación de la pobreza y la exclusión social?*, que el autor presentó en el II Congreso REPS (Red Española de Política Social), celebrado en Madrid el 30 de septiembre y 1 de octubre de 2010

1. El empleo como indicador y determinante de los colectivos en situación de pobreza y riesgo de exclusión social

El riesgo de pobreza y exclusión social constituye hoy en día un fenómeno global, por lo que no hay territorio que no tenga algo que ver con dicho fenómeno, pese a ello, la manera en que cada territorio se inserta en dicha dinámica va a ser específica y distinta. Es por ello por lo que, a nivel teórico, el fenómeno ha sido abordado con enfoques muy diversos que han intentado explicar las múltiples facetas del mismo. Sin que nuestro objetivo sea en ningún momento hacer una revisión a fondo de estos conceptos y teorías, sí que, como consecuencia de la complejidad y carácter dinámico del fenómeno de la pobreza y la exclusión social, resulta necesario realizar un análisis más amplio sobre aquellos aspectos que pueden ser generadores de vulnerabilidad entre las personas y que acentúan su situación de pobreza y/o riesgo de exclusión social. Por su naturaleza multidimensional, una aproximación al mismo debe incluir al menos, elementos vinculados a estas cuatro dimensiones (Laparra *et al.*, 2007): la *dimensión económica* principalmente vinculada con factores como el empleo y la generación de ingresos periódicos; la *dimensión social* que sitúa a la familia como elemento clave en la evitación del aislamiento y/o de la conflictividad social; la *dimensión del bienestar público* muy relacionado con las posibilidades reales de acceso a servicios sociales como la sanidad o la educación; y por último la *dimensión política* de participación en la cuestión colectiva.

Tomando como punto de partida estas dimensiones de análisis y revisada la literatura referida a las sociedades industrializadas, vemos cómo uno de los principales determinantes del riesgo de exclusión social es la situación de desempleo, por lo que parece bastante consistente afirmar que el empleo —o en su contrapartida el desempleo— es uno de los indicadores de referencia a tener en cuenta, siempre que intentemos aproximarnos a la realidad de la pobreza y la exclusión social, en la que puede encontrarse un territorio o una población en concreto (Mayoral, 1992).

Aceptada, por tanto, la participación en el mercado de trabajo como un importante factor potenciador de inclusión social (López-Aranguren, 2006; Calvo, 2008), debemos tener en cuenta que el empleo además de un factor que puede tener consecuencias directas en el aspecto financiero —renta disponible— puede constituir para el individuo un medio muy importante de participación social y de desarrollo personal (Sacristán, 2006). Tanto es así que el bienestar de los individuos no va a depender solamente de su propia situación en el mercado de trabajo, sino también del grado de contacto de su hogar con el mundo laboral.

La referencia cuantitativa de tener o no un empleo que otorgue las garantías de unos ingresos mínimos, que mantengan al sujeto fuera del riesgo de exclusión social o por encima de los límites de la pobreza, junto a la indicación cualitativa de las características de dicho empleo —precariedad laboral con dimensiones como la temporalidad y estabilidad, baja calidad o incluso a través de la economía sumergida, el nivel retributivo o la categoría funcional, entre otros— han sido una de las principales apuestas implementadas desde cualquier gobierno en su lucha contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social.

1.1. Una aproximación a las líneas de actuación contra la pobreza y la exclusión social desde las políticas de empleo y desarrollo local

La materialización de las políticas de empleo y desarrollo local ha seguido tradicionalmente un modelo basado en líneas de actuación para el fomento del empleo, del fomento de la formación y de la empleabilidad, de la orientación e intermediación y de la actividad social en el municipio (Ruiz, 2004). En el cuadro 1 presentamos la oferta actual de programas para el empleo y desarrollo local, especificando la finalidad principal que persiguen y los colectivos a los que van dirigidos (Calvo, 2008).

2. La discusión de la hipótesis²

2.1. La hipótesis

Puede parecer sencillo afirmar que las políticas de empleo y desarrollo local son capaces

² Los datos que se aportan como base empírica para la elaboración del presente artículo, han sido extraídos de una investigación en curso en el departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València. Concretamente las informaciones utilizadas se recogieron entre los meses de septiembre de

de generar efectos positivos sobre el territorio y su población, ya sean estos directos o indirectos, pero ello no parece tan obvio cuando desde un punto de vista práctico busquemos la vinculación existente entre empleo y no pobreza o no exclusión social. Por lo que saber si en la concepción propia de las políticas existe una sensibilización acorde que permita hablar en términos de una verdadera intervención sobre el territorio y de una verdadera eficiencia de los recursos implementados para la inclusión social se posiciona como crucial. En este sentido, debemos tener muy presente que los programas sociales, no siempre son una línea de actuación prioritaria para los gobiernos. De hecho la perspectiva economicista, predominante desde hace años, aparca en muchos momentos posibles actuaciones que pudieran tener lugar en el plano de lo social. Por lo que nos planteamos la siguiente hipótesis: ¿son las políticas de empleo y desarrollo local verdaderas políticas de lucha contra la pobreza y la inclusión social?, o por el contrario, ¿podríamos afirmar que las políticas de empleo y desarrollo local son actuaciones que tan solo promueven la no exclusión, limitando sus efectos sobre la potenciación de la inclusión social?

2.2. La validez de la visión desde lo local

Conforme a la hipótesis planteada y con la intención de darle respuesta, centramos nuestro discurso (interés) en el nivel local. ¿Por qué en el nivel local? Por la importancia que ha asumido desde el cambio de modelo para el desarrollo implantado en España en la década de los ochenta. Simplemente recordemos que el modelo anterior —muy centrado en actuaciones a nivel macroeconómico— había dado muchas muestras de impotencia y sobre todo de ineficacia en su lucha contra los efectos de la crisis de los setenta, que afectaban duramente

a nuestra economía una década después con altas tasas de desempleo, continuos procesos de destrucción de puestos de trabajo o crispación social, entre otros. La apuesta por un modelo descentralizado a lo micro, donde se valorara lo local como fuente de riqueza y que buscara en los recursos propios del territorio los elementos para reactivar económica, social y productivamente la situación, se convirtió en el paradigma básico de actuación. A este nuevo enfoque desde lo local para el desarrollo del territorio, y más concretamente a la figura central del mismo, el Agente de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), se le encomendó como una de sus principales funciones la de desarrollar todas aquellas actuaciones vinculadas con la aplicación de las políticas activas de empleo. Más de dos décadas después, estos técnicos son los encargados de ejecutar más del 60 por ciento de las actuaciones relacionadas con el empleo y el desarrollo local.

2.3. Los factores para la discusión

2.3.1. El grado de intervención social que plantean

Por lo expuesto hasta el momento, un elemento esencial de cualquier política pública es la capacidad de intervención social que plantea, por lo que conocer el alcance real pretendido por los programas que conforman las políticas públicas en la materia se convierte, posiblemente, en el factor más destacado de este apartado. Ser capaces de diferenciar entre el plano formal y el informal, el oficial y el real, el teórico o el aplicado se posiciona como uno de los aspectos más necesarios para realizar este análisis. Conforme a la clasificación realizada con anterioridad de los programas de empleo y desarrollo local, y según las informaciones aportadas por los técnicos, proponemos, a con-

2008 y abril de 2010. Dadas las características del proyecto y el tipo de participantes en la investigación, se optó por una investigación en la que la recogida de la información se realizara a través de la triangulación de técnicas cuantitativas —cuestionario diseñado al efecto— con técnicas cualitativas —realización posterior de grupos de discusión de expertos—. Concretamente se recogieron un total de 164 cuestionarios —de una población total de 610 técnicos AEDL— lo que alcanzó una representatividad del 26,88 %. Una vez recogidas y analizadas las informaciones contenidas en los cuestionarios, se organizaron a lo largo de la geografía valenciana siete grupos de discusión de expertos que reunieron a 43 profesionales del desarrollo local (38 técnicos AEDL pertenecientes a Corporaciones Locales, 2 técnicos AEDL en dependencia de una Mancomunidad y 3 técnicos de Orientación Laboral —OPEA—). Y finalmente 8 entrevistas en profundidad a técnicos AEDL complementaron esta fase del estudio.

Línea de actuación	Programa de empleo	Finalidad u objetivo principal	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	Emprendedores 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	Empresas creadas calificadas como I+E
	A.3. EMCORP, PAMER e IN-EM-Corporaciones 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	Trabajadores desempleados inscritos en la oficina pública como demandantes de empleo que acrediten determinadas características como minusvalía, cargas familiares, nivel de protección por desempleo y/o carencia de 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	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 (P.I.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	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	Desempleados o empleados inscritos en la bolsa de trabajo propia de la entidad

Cuadro 1. Clasificación de los programas de empleo según su finalidad y colectivos destinatarios. Fuente: Calvo (2008)

Línea de actuación	Programa de empleo	Finalidad u objetivo principal	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	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	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	Jóvenes desempleados menores de 25 años	Jóvenes desempleados de 25 o más años
	B.4. Casas de Oficios			
	B.5. Talleres de Empleo			
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	Parados de larga duración, jóvenes menores de 25 años, mujeres, discapacitados, inmigrantes y personas en situación de riesgo de exclusión social		
B.7. 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	Jóvenes menores de 25 años que no hayan alcanzado los objetivos de la ESO		
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	Demandantes de empleo, prioritariamente aquellos no ocupados	
	D.1. Programas culturales	Mejorar la situación social de la población	Cualquier persona residente en el municipio	
D.2. Otros programas de fomento local				

Cuadro 1 (cont.). Clasificación de los programas de empleo según su finalidad y colectivos destinatarios. Fuente: Calvo (2008)

	Programas de empleo	Grado de intervención social que plantean	Valoración utilidad programas
Programas de Fomento del Empleo	Autoempleo, creación de empresas e Iniciativas Locales de Empleo (I.L.E.)	Indirecto y básico, fomentan y ayudan al inicio de actividades por cuenta propia a nivel local	6,2
	EMCORP, PAMER e INEM-Corporaciones Locales y Salario joven	Directo sobre el empleo a través de la contratación temporal a corto plazo de los colectivos destinatarios por parte de la Administración local, pero indirecta a medio o largo plazo	3,5
	Programa Integral de Empleo (P.I.E) y bolsa de trabajo	Indirecto y alto, intentan aproximar oferta y demanda de empleo	5,7
Programas de formación	Formación profesional para el empleo (desempleados y empleados), Programas de Garantía Social (P.G.S.), Programa de Cualificación Profesional Inicial (P.C.P.I.)	Indirecto y medio, mejorando las capacidades laborales del sujeto	6,3
	Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, Talleres de Formación e Inserción Laboral (T.F.I.L.)	Directo y medio, mejorando las capacidades laborales del sujeto y combinando la formación con el empleo	7,1
Programas de orientación	Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y el Autoempleo (O.P.E.A.)	Indirecto y básico, plantean acciones para la búsqueda de la mejora de los canales de integración laboral de los desempleados	6,9
Otros programas sociales	Programas culturales y otros programas de fomento local	Indirecto y básico, ya que buscan la mejora social colectiva del municipio	3,4

Cuadro 2. Grado de intervención de los programas de empleo. Fuente: elaboración propia.

tinuación, una valoración de su grado de intervención en dos términos, uno cualitativo y otro cuantitativo. En el primero categorizamos las respuestas de los técnicos, diferenciando entre si la intervención es directa o indirecta, y básica, media o alta para el empleo y el desarrollo del municipio. Y en el segundo aportando una valoración numérica de la utilidad percibida por estos técnicos de cada grupo de programas.

En general, podemos concluir que no se trata de programas que de manera estructural planteen —o al menos alcancen aplicadamente— una gran actuación transformadora del te-

rritorio, sino que acotan en gran medida sus posibles efectos. Aspectos que también quedan de manifiesto en los siguientes comentarios realizados por los técnicos entrevistados:

En los programas X ya sabemos los candidatos que vamos a tener, y los que van a entrar casi con total seguridad, siempre son los mismos... por lo que si me preguntas por la utilidad del programa (sonríe).

La utilidad de algunos programas que hacemos es garantizar unos ingresos anuales a algunos vecinos, pero no mejoramos su situación en el mercado de trabajo a medio o largo plazo, de

hecho te diría que en ese aspecto no sirven para nada.

Como filosofía está claro que te diría que sí, pero como realidad la cosa cambia bastante, y la transformación del territorio ya no la veo tan clara.

Buena muestra de esta escasa capacidad de intervención, son las informaciones que nos aportan las pocas agencias que realizan un seguimiento a posteriori de las inserciones conseguidas —tan sólo un 7,3 por ciento de ellas, que lo hacen de manera totalmente voluntaria— muestran unos resultados nada halagüeños, ya que la mayor parte de ellas tienen lugar durante la ejecución del programa o recién finalizado el mismo (concretamente un 71,2 por ciento) y además en trabajos en su mayoría no relacionados directamente con el programa en el que han participado (un 84,5 por ciento no tienen relación). A su vez, el 88,4 por ciento de las inserciones son a través de contratos temporales. Por tanto un buen número de los programas de empleo desarrollados y ofertados año tras año, no tienen efectos directos sobre el empleo, limitándose su utilidad de manera indirecta.

2.3.2. Características del tipo de acciones emprendidas

Las actuaciones y programas de empleo conforman un modelo de intervención basado esencialmente en la unidireccionalidad de su acción. Se trata de un modelo de oferta y no de demanda, en el que prevalece claramente lo que se ofrece —en cantidad, tipo de programa y volumen de recursos y número de programas disponibles asignados a cada territorio, un 61,9 por ciento sigue como criterio básico para el desarrollo del programa que este esté subvencionado y tan sólo un 12,3 por ciento atiende a que se haya detectado su necesidad en el territorio. Ello ha descrito un modelo caracterizado por un costumbrismo que prolongado en el tiempo ha derivado en una operativa estática de oferta. Ello conlleva, como podremos observar en los comentarios realizados por los técnicos al efecto, claras limitaciones en la búsqueda de la mejora colectiva, tanto en su dimensión económica como social.

Nosotros no decidimos prácticamente nada, o el político te dice qué o la Conselleria te mar-

ca cuándo, pero nosotros solo intentamos subsistir.

Es una lástima, pero a mí no me conceden más porque según ellos (el Servef), no pueden.

Hay programas que se podrían aprovechar mejor si tuviéramos un margen de maniobra mayor, pero desgraciadamente tenemos lo que tenemos.

A ello cabe añadir que se trata por lo general de programas muy estáticos, que en sus veinticinco años de existencia han sufrido una escasa variación, y donde la dinámica habitual es que cuando un programa se ha implantado, se ha mantenido en el tiempo sin sufrir grandes modificaciones. Por lo tanto, la confluencia de todos estos factores hace que el grado de adecuación de estos programas a las necesidades reales del territorio sea muy bajo. Un 51,1 por ciento de los técnicos así lo manifiesta, siendo un 40,2 por ciento los que abogan por una adecuación media y un 5,1 por ciento totalmente nula.

Y en esta línea también las características propias de los programas son en sí mismos factores que aportan dificultades a la dinámica, que limitan sus efectos en la esfera de lo social. La temporalidad de las acciones, la rigidez en la concesión del programa, en las condiciones y plazos para su ejecución, no hacen sino burocratizar un proceso de intervención social y alejarlo de su objetivo máximo: la mejora social colectiva. En este sentido van algunos de los fragmentos seleccionados:

Los programas son como son y no los puedes cambiar, nosotros no opinamos, nosotros los aplicamos.

Según lo que conceden, yo solo debería atender usuarios en búsqueda de empleo siete meses al año, eso no tiene sentido, ¿el resto del año no hay desempleados?

Tienes que estar muy atenta a las convocatorias, si no estás muy pendiente pierdes la subvención.

2.3.3. El grado de repetición de los programas

Fruto de este modelo de oferta estática, la operativa basada en la repetitividad de los programas desarrollados ha sido uno de sus rasgos definitorios. Aspecto que ha conllevado una importante limitación en su capacidad de innovación, que no ha existido, o al menos, se ha minimizado considerablemente. En este senti-

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Autoempleo																									
Creación empresas																									
Apoyo a empresas																									
Iniciativas Locales de Empleo (ILE)																									
Emcorp																									
Pamer																									
Inem-Corporaciones 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 Form. e Inserc. Laboral (TFIL)																									
Programa de Garantía Social (PGS)																									
Programa Cualificación Prof. Inicial (PCPI)																									
OPEA																									

Cuadro 3. Cronología aparición políticas activas de empleo. Fuente: elaboración propia.

Grado de repetición muy alto (superior al 75 %)	Autoempleo (81,29 %), Emcorp (91,32 %), Pamer (89,11 %), Inemcorporaciones locales (93,97 %), Salario joven (86,43 %), Bolsa empleo (90,06 %), Unidades Locales de Aprendizaje (U.L.A.) (75,33 %)
Grado de repetición alto (entre el 50 y el 75 %)	Creación empresas (64,33 %), Apoyo a empresas (56,88 %), Formación Profesional Ocupacional (F.P.O.) (56,76 %), Taller de Formación e Inserción Laboral (T.F.I.L.) (67,02 %)
Grado de repetición medio (entre el 25 y 49 %)	Escuela taller (43,21 %), Casa de oficios(35,37 %), Orientación Profesional para el Empleo y el Autoempleo (OPEA) (42,09 %)
Grado de repetición bajo (inferior al 25 %)	Iniciativas Locales de Empleo (I.L.E.) (11,21 %), Programa de Inserción en el Empleo (P.I.E.) (24,54 %), Formación Profesional Continua (21,30 %), Taller de empleo (23,78 %), Programa Garantía Social (P.G.S.) Taller Cualificación Profesional Inicial (P.C.P.I.) (19,39 %)

Cuadro 4. Grado de repetición de los programas en los últimos 10 años. Fuente: Elaboración propia.

do la voluntad del estamento político gobernante con competencias en la materia, ya sea estatal o autonómico, ha sido claramente el de una apuesta por el clientelismo y el continuismo. Ello supone que no se ha configurado un modelo capaz de adaptarse —y mucho menos adelantarse— a los cambios y nuevas necesidades del entorno, que ha ido determinando contextos con características distintas para la intervención. El grado de repetición que ha alcanzado la dinámica de funcionamiento del modelo ha sido más que considerable, un 64,2 por ciento de las agencias analizadas manifiestan que repiten automáticamente los programas «clientelizando» su trabajo, sin atender a ningún otro criterio. Lo vemos en el cuadro 4 y en los siguientes comentarios.

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.

Una clara dificultad con la que nos encontramos es que siempre ofrecemos lo mismo, los programas no cambian, bueno a algunos les han cambiado el nombre, pero el contenido es el mismo, hay veces que aburrimos a nuestros clientes (los desempleados).

Y otro factor limitador de los efectos sociales de estas actuaciones, es su dependencia

económica de la existencia de una línea subvencionada. Casi un 90 por ciento de los programas desarrollados son con cargo a la existencia previa de una subvención. En este sentido, los fondos sociales europeos han jugado en estos años un papel perverso, ya que han limitado las intervenciones a aquellas que tuvieran una cobertura financiada, no siendo siempre ni las más prioritarias ni las más necesarias para un territorio en concreto. Hecho que ha ocasionado que tan solo un 38,9 por ciento de los municipios cuenten con una partida presupuestaria específica para empleo. Ello ha supuesto que muchas de las actuaciones que el territorio requería, no han sido desarrolladas por no contar con los medios ni con la financiación pertinente. Aspecto del que también dejan constancia la siguiente manifestación realizada por una técnico:

Si tuviera dinero para hacer, claro que haría, pero hago lo que puedo. Hace unos años, sobre todo al principio, discutía con mi Concejala sobre los programas más adecuados para el municipio y siempre llegábamos a la misma conclusión: si hay dinero (subvención) que lo haga posible adelante, pero sino tendrá que esperar. Y efectivamente así era, muchos de ellos, esperaron tanto que nunca se realizaron».

2.3.4. El ajuste a las necesidades del territorio

Otra de las limitaciones más destacadas es el desajuste existente entre las actuaciones emprendidas sobre el territorio y las necesidades

reales de este. Derivado principalmente de la inexistencia de una dinámica investigadora, la no realización de estudios periódicos sobre las necesidades del territorio no hace sino favorecer la mencionada repetición automática de los programas, tan sólo un escaso 18,7 por ciento realiza este tipo de actuaciones. Preguntados los técnicos al respecto, apuntaban que:

A nosotros no se nos pregunta nada, ni se nos tiene en cuenta para nada, el Servef hace lo que quiere y nosotros lo adaptamos como podemos.

No hago estudios periódicos, porque me suponen mucho trabajo, tiempo que no tengo y al final ni me lo valora mi concejal ni tiene utilidad alguna, ya que como hice hace unos años, se los pasé a los técnicos del Servef para que hicieran algunos cambios positivos en un programa, y no me hicieron caso alguno, y eso que creo era bueno para todos.

Es imposible que nosotros hagamos este tipo de estudios todos los años, si no tenemos tiempo para hacer nuestro trabajo, ¿qué lo hago los fines de semana?

Y en este sentido la no realización de estudios de prospección del territorio es un buen indicador de esta realidad con la que conviven los técnicos. Como consecuencia de ello, los criterios seguidos por los AEDL para el desarrollo de su trabajo se basan, en su mayor parte, en criterios y mecanismos no formales, fundamentados esencialmente en la percepción personal del mismo, convirtiéndose la subjetividad en un elemento primordial. Por lo que la no existencia de una dinámica de búsqueda y detección de las necesidades, supone una clara limitación para la generación de efectos, más si cabe cuando nos referimos a actuaciones vinculadas con colectivos en situación de pobreza o en riesgo de exclusión social. ¿Y cómo conocen los municipios —y por tanto sus técnicos— los colectivos reales presentes en sus localidades? La respuesta es clara y contundente: en el mayor número de los casos realmente no los conocen. Tanto es así, que en un número considerable de los mismos no hacen sino presuponer o intuir su existencia sin contar con una fuente de información contrastada y procedente de su realidad (un 81,3 por ciento). Hacemos nuestras las palabras vertidas por uno de los técnicos entrevistados, cuando nos decía que:

Pero, ¿le interesa al gobierno local saber si realmente el suyo es un municipio pobre o con una alta tasa de colectivos en situación de exclusión social? Por un lado, claro que sí porque ello supone acceder a más subvenciones, pero por otro, ¿no generará efectos contrarios? Por ejemplo no atrayendo inversiones o con un coste político —elecciones— importante.

Junto a la carencia en la detección de necesidades, el desconocimiento de los efectos reales de los programas implantados es otra de las asignaturas pendientes del modelo. Aspecto que impide que exista un adecuado proceso de retroalimentación que posibilite una mejora continua y completa del modelo, tan sólo un 11,1 por ciento tiene implantado un sistema de seguimiento de estos efectos. Nuevamente recurriendo a las escasas informaciones procedentes de aquellas agencias que hacen un seguimiento posterior de las inserciones (cuadro 5), vemos con claridad la limitada capacidad de intervención real que poseen las políticas activas de empleo, ya que si bien mayoritariamente sus actuaciones van dirigidas a colectivos en situación de riesgo, el grado de inserción alcanzado continua siendo muy superior entre aquellos colectivos presuntamente que no lo son.

2.3.5. Actuaciones muy sujetas (o en dependencia de) a un poder político

Los años de funcionamiento del modelo, no han hecho sino dibujar una metodología de intervención en la que ha asumido un papel muy importante la relación del técnico AEDL con el poder político actuante, tanto a nivel local como supralocal. Una doble sujeción-dependencia al poder político se ha articulado en el modelo: una dependencia en origen definida por la falta de determinación de las competencias específicas del técnico en la esfera local, que

	Colectivos (%)	Grado inserción (%)
En situación de riesgo de exclusión social	72,8	34,1
Resto de colectivos	26,2	65,9

Cuadro 5. Colectivos destinatarios de los programas y grado de inserción. Fuente: elaboración propia.

lo ha desprovisto de la capacidad, el estatus o el reconocimiento suficiente dentro de la Administración municipal; y en segundo, por una dependencia sobrevinida provocada por el paso del tiempo que no ha hecho sino agravar la situación (premisa) anterior. El técnico se ha puesto a merced del político asignado —concejal, responsable, director o el propio alcalde en municipios pequeños— que le han ido acotando en muchos casos su capacidad de hacer.

Y junto a ella, trabas procedentes del funcionamiento de la Administración Pública han desprovisto al técnico de una autonomía operativa, gestionable y decisoria en el desarrollo de su actividad. En el cuadro 6 podemos ver reflejadas estas dificultades que encuentran los técnicos en el desarrollo de su trabajo desde esta triple perspectiva, cuentan con la autonomía suficiente en el desarrollo de las funciones, sus tareas diarias, que en principio vemos que sí, desde la autonomía en el proceso conjunto de gestión donde esta se reduce y finalmente de su autonomía en el proceso de toma de decisiones donde el nivel de autocontrol se limita aún más.

Ello ha generado con el paso de los años una desvaloración de la labor del técnico, aspecto que queda muy remarcado en los comentarios de los entrevistados:

Que soy, un chico para todo... pero cuando se cuece algo importante no cuentan demasiado conmigo.

Hay quien cree que soy la chica de las subvenciones, me mandan trabajo como si fueran mis superiores o yo su administrativa, pero si el Alcalde no hace nada para cortarlo, pues ellos

	Funcional-operativa (%)	Gestional (%)	Decisoria (%)
Completa	6,1	5,7	3,0
Alta	43,5	20,8	23,3
Media	31,6	54,2	50,2
Baja	18,8	19,3	26,1
Nula	0,0	3,4	3,4

Cuadro 6. Valoración autonomía del técnico. Fuente: elaboración propia.

simplemente se aprovechan de ello(...)¿qué hago? de todo, ¿qué me reconocen? Poco.

En estos años me he dado cuenta de que uno de los aspectos más importantes de nuestro trabajo es que el Concejal esté por la labor, crea en ti, y que esa confianza se transforme en que te deje hacer y sobre todo que te defienda ante el resto del Ayuntamiento.

2.3.6. Coordinación interna de actuaciones a nivel municipal

La búsqueda del bien común y de la mejora social colectiva, requiere de una concepción integral, integrada e integradora del desarrollo del binomio territorio-población. La realidad nos indica que este enfoque del desarrollo, hoy por hoy, no sea una práctica generalizadas entre las agencias. Y no tan sólo desde una perspectiva de la localidad sino desde una perspectiva de desarrollo del territorio aunque este sea supra-local.

Las más que necesarias vinculaciones existentes entre las políticas de empleo y desarrollo local con otras actuaciones emprendidas desde otras Concejalías (juventud, servicios sociales, cultura, ciudadanía o educación por citar algunos de los más destacados) requiere de la determinación, establecimiento y adecuada utilización de unos mecanismos internos de coordinación municipal que potencien los efectos sinérgicos de carácter social de este tipo de políticas (en un 69,2 por ciento de los casos la coordinación es baja o nula). Varios fragmentos extraídos de las entrevistas ponen de manifiesto esta situación, tanto a favor como en contra:

Vamos a ver, aquí hay dos partes, una cosa es lo que el Ayuntamiento dice que hace y otra lo que realmente hace, me explico, las concejalías es verdad que hablamos entre nosotras, pero de ahí a que podamos considerarlo como que estamos coordinados, yo creo que queda un trecho.

Nos ha costado, pero desde hace un par de años la coordinación existe.

La coordinación es prácticamente imposible, lo hemos intentado todo y no, no funciona.

5. A modo de cierre

Como ya se ha adelantado en varias ocasiones a lo largo del texto del artículo, nuestra hipótesis tiene una respuesta en sentido negativo, ya que el modelo de políticas activas para el empleo y el desarrollo local, difícilmente puede

ser considerado con plenitud como un sistema de actuación política para la generación de riqueza o como mecanismo de lucha activa para la inclusión social, aunque sí como acciones de lucha contra la pobreza y en su caso de evitación de la exclusión social.

Muchos son los factores, que a tenor de lo expuesto, tienen su influencia en este proceso y que no hacen sino reavivar el debate sobre el alcance explícito del concepto de desarrollo lo-

cal, planteando que el desarrollo de un territorio es algo más que el mero crecimiento económico del mismo, y por tanto con vinculación con aspectos más en la esfera de lo social o de lo cualitativo. En este sentido, podemos concluir que la no eficiencia operativa del modelo para el empleo y el desarrollo local, no permite la mejora completa de lo social y con ello de aspectos vinculados con la pobreza y la inclusión-exclusión social.

4. Referencias bibliográficas

- Calvo Palomares, Ricard (octubre-diciembre, 2008). Políticas de integración a nivel local: un trabajo en la sombra. *Revista Documentación Social*, 151, 123-146.
- Laparra Navarro, Miguel *et al.* (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión: implicaciones metodológicas (1). *Revista Española de Tercer Sector*, 5, 15-58.
- López-Aranguren Marcos, Luís (2006). Las políticas activas de empleo. En V. Fernández, Fernando (ed.), *V Informe FUEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*. Madrid: Icaria / FUEM.
- Mayoral Lobato, Juan (1992). *Mercado de Trabajo, Políticas de Empleo y Desarrollo Local*. Madrid: IRMASA-Fundación Universidad-Empresa.
- Sacristán Romero, Francisco (2006). Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España. *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 13.
- Ruiz Viñals, Carmen (coord.) (2004). *Políticas Sociolaborales. Un enfoque multidisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC.