

LA LEJANÍA DE LA ACCIÓN LOCAL SOBRE EL EMPLEO RESPECTO A LAS PREMISAS DE LA ACTIVACIÓN. DOS EJEMPLOS LOCALES DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Andreu Lope Peña

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) -

Institut d'Estudis del Treball (IET), Departament de Sociologia

Universitat Autònoma de Barcelona

Andreu.Lope@uab.cat



Resumen

La Estrategia Europea de Empleo orienta las acciones de todos los estados miembros en materia de empleo y de cohesión social. Dicha Estrategia fijó una serie de objetivos para el conjunto de la UE en el horizonte del 2010 y así lo ha hecho también para el 2020. Un principio rector básico de la Estrategia Europea de Empleo es el paradigma de la activación, a partir del cual se tiende a responsabilizar al individuo de su situación respecto al empleo. La activación es, igualmente, el elemento que guía la aplicación de políticas activas de empleo; cuya concreción se lleva a cabo en el territorio, en el ámbito local.

El ámbito local es, precisamente, el lugar donde puede delimitarse mejor el objetivo de las políticas activas, la adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo; también es donde pueden satisfacerse mejor las necesidades del tejido productivo, al tiempo que se atiende a las características y expectativas de las personas. Las políticas activas de empleo locales, negociadas y articuladas por los agentes sociales presentes en el territorio pueden, asimismo, favorecer la cohesión social y eludir alguno de los elementos negativos que se asocian al paradigma de la activación. En este trabajo se presentan dos ejemplos concretos que derivan de investigaciones específicas sobre la temática abordada. En él se subraya la importancia de la

especificidad local en las actuaciones sobre el empleo y su lejanía de buena parte de las premisas de la activación impulsada por la Estrategia Europea de Empleo.

Palabras clave: políticas locales de empleo, activación, formación, Estrategia Europea de Empleo, sociedad del conocimiento

Abstract

The European Employment Strategy guides the actions of all member states concerning employment and social cohesion issues. The EES set some goals for the EU as a whole in the perspective of 2010 and of 2020 as well. A basic guiding principle of the European Employment Strategy is the activation paradigm, hence shifting the blame to individuals for their situation regarding employment. Activation is also the key element that guides the implementation of active employment policies, whose realization is carried out at local level.

In this paper, we present two examples of a research carried out on the topic addressed. It highlights the

importance of local specificity in the actions on employment and shows how far away they are from the premises of the activation driven by the EES.

Keywords: local employment policies, activation, training, European employment strategy, knowledge society

Sumario

1. Los modelos de activación y las políticas activas de empleo
2. Las limitaciones de las PAE en España
3. Posibilidades de la acción local sobre el empleo: dos ejemplos
4. Conclusiones

LA LEJANÍA DE LA ACCIÓN LOCAL SOBRE EL EMPLEO RESPECTO A LAS PREMISAS DE LA ACTIVACIÓN.

DOS EJEMPLOS LOCALES DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO¹

Andreu Lope Peña,

Universitat Autònoma de Barcelona

1. Los modelos de activación y las políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo (PAE) adquieren relevancia en los criterios impulsados por la UE para dinamizar el empleo desde la cumbre de Luxemburgo, en 1998 y, especialmente desde la de Lisboa. Ésta última, celebrada en el año 2000, establece las prioridades y acciones que deberán impulsar los países miembros de la UE con el fin de alcanzar los objetivos que Lisboa establece para el empleo en el 2010.

Desde entonces los debates sobre las PAE se han vinculado a los de las características de los mercados de trabajo de los diversos países componentes de la UE y, desde una perspectiva más amplia, se han ligado a los rasgos de los diferentes modelos de empleo. No se aborda aquí la concreción de ese concepto (ver Lope y otros 2010), ni su relación con otros referentes teóricos de interés al respecto, como los que resultan de las

aproximaciones de Hall y Soskice (2001) a las variedades de capitalismo, o a las de Crouch (2005) y Bosch, Rubery y Lehndorff (2007) en líneas complementarias a las de aquellos. Otras aproximaciones, como las de Gardiner (2000), o Simonazzi (2007), que aluden a los modelos de *care* o de cuidado, así como las perspectivas que analizan los denominados “regímenes de bienestar” (Esping-Andersen 1990, 1999) y las críticas o complementos que han suscitado (Rubery y Grimshaw 2003, Jessop 2002 o Banyuls et.al. 2009), resultan igualmente útiles para el análisis de los modelos de empleo y de la aplicación de PAE que pueden comportar. A su vez, dicho concepto se ha asociado al llamado “modelo social de empleo” que para, Jepsen y Serrano (2005), comporta que la dimensión social y la económica están estrechamente entrelazadas en las estrategias de la UE. Este aspecto interesa aquí especialmente, por cuanto el análisis de la importancia de la activación como criterio orientador de las políticas de empleo de la UE nos llevará a concluir la subordinación de ellas y de las políticas sociales al orden económico.

El desarrollo de las PAE es resultado de la prioridad que la UE concede al enfoque de la activación como guía del conjunto de medidas para promover el empleo. La activación pretende aumentar las tasas de actividad y de empleo mediante la potenciación de la participación de la población en edad laboral en el mercado de trabajo. Serrano (2004 y 2007) entiende la activación como una orientación que subraya la responsabilidad de las personas respecto a su situación en el mercado de trabajo, incentivando la promoción de la búsqueda de empleo por medio de reducir las posibilidades de supervivencia al margen de la actividad laboral. En este sentido, las progresivas limitaciones que se establecen sobre los mecanismos que posibilitan el acceso a diversos tipos de prestaciones sociales suponen un incentivo claro para impulsar la búsqueda de empleo. En el conjunto de la UE-27 esas limitaciones se han concretado de forma diversa, pero se han acentuado desde la crisis económica iniciada a mediados del 2008. En países como España, donde la crisis ha conllevado un aumento dramático de las tasas de desempleo, las limitaciones al acceso a prestaciones sociales diversas llevan a incentivar un acceso al mercado de trabajo, una búsqueda de empleo que, en la práctica, deviene una tarea difícil y casi imposible de lograr para muchas personas. Especialmente para aquellas que presentan

¹ Una parte del contenido de este texto se presentó como ponencia en el *2on ISA Forum of Sociology: Social Justice & Democratization (RC2, Local Welfare)*, Buenos Aires, 1-4 agosto, 2012.

carencias formativas o cuyas características, en términos de edad, sexo u origen, entre otros factores, las alejan de los empleos existentes.

La diversidad de contextos nacionales en el ámbito socioeconómico y laboral ha dado lugar a que los criterios de la activación se concreten de modo distinto entre los miembros de la UE-27, y, de hecho, se han elaborado diversas tipologías con respecto a la activación (Van Berkel y Moller 2002; Clasen y Clegg 2006; Serrano 2007). Aquí, se adopta la propuesta por Barbier (2006) porque parte de una definición amplia, muy en línea con la propuesta de la Estrategia Europea de Empleo, cuyas directrices hacen mención, de manera genérica, a la revisión de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales. Así, Barbier define la activación como “*la introducción de una relación más estrecha y explícita entre, por una parte, la protección social y, por otra, la participación en el mercado de trabajo*” (Barbier 2006:234), asumiendo que incluye: programas de prestaciones por desempleo contributivos y asistenciales; programas de jubilación anticipada; y políticas activas de empleo, incluyendo medidas tributarias como la reducción de la fiscalidad a las empresas en las contrataciones. Más concretamente, el autor distingue dos modelos respecto a la activación, el liberal y el universalista.

El modelo liberal, desarrollado fundamentalmente en el Reino Unido, nace en un contexto en el que las tasas de empleo son altas y el paro, salvo en periodos excepcionales, no es un problema particularmente grave. La elevada flexibilización del mercado laboral permite la expansión del empleo, a costa de altos niveles de desigualdad y una gran polarización ocupacional. En este contexto, el objetivo de la activación liberal no es tanto promover el pleno empleo, como reducir la dependencia respecto a las prestaciones sociales; en una concepción que asume que aumentando la participación en el mercado de trabajo se aumenta, también, la equidad y la eficiencia social. El modelo entiende el empleo como la única forma legítima de acceder a la protección contra los riesgos, tendiendo a reemplazar a la protección social. De este modo, los elementos económicos se antepone a los sociales o políticos y la protección social aparece como un factor de dependencia desincentivador de la búsqueda de empleo.

Todos estos aspectos han llevado a algunos autores (por ejemplo, Deacon 1999) a establecer un nexo ideológico

entre el modelo de activación liberal con los criterios del *workfare* norteamericano, que subraya los aspectos punitivos vinculados al enfoque de la activación que derivarían de la no inserción en el mercado de trabajo (Jessop 2002)².

Por su parte, el modelo universalista, presente en los países nórdicos, especialmente en Suecia y Dinamarca, y deudor de la propuesta de Rhen (1990), pretende afrontar tres objetivos conjuntos y entrelazados: pleno empleo, mejorar la competitividad económica y aumentar la equidad social. Se trata de alcanzar el pleno empleo, con empleos, además, de calidad que favorezcan altos niveles de competitividad económica y de cohesión social. Atendiendo a este triple objetivo, el concepto de economía del conocimiento ha tendido a actuar como guía para el desarrollo de las PAE, dentro de una estrategia orientada a conseguir que las empresas potencien las ventajas competitivas de una fuerza laboral altamente formada, sin recurrir a ser competitivas en base a bajos salarios (Bengtsson y Berglund 2011). Asimismo, para combatir el paro se favorecen propuestas que intentan ofrecer a todos los grupos sociales la opción de mejorar su empleabilidad para acceder a los puestos cualificados y de calidad que demanda la economía. En este contexto, los programas de PAE, principalmente en lo que respecta a la formación ocupacional y continua, destinadas a colectivos y sectores de actividad específicos, están dotados de amplios recursos y presentan mayor complejidad que en el modelo liberal, actuando como complemento a una estrategia que combina políticas fiscales restrictivas, políticas de solidaridad salarial y amplias políticas sociales. El fin de las PAE es conseguir ajustes a corto plazo, ayudando a los parados a cambiar de actividad o sector, y crear empleo de forma directa o

² El modelo de *workfare* se inscribe en una concepción moral y psicologicista de la política de empleo, que pretende forzar a los pobres (madres solteras, jóvenes con bajo nivel educativo, etc.), a partir de programas de control y seguimiento, y bajo la amenaza de sanciones económicas, a insertarse en el primer empleo que se les ofrezca o a participar en actividades no renumeradas. De forma adicional, se contemplan otras alternativas, como la posibilidad de que la persona beneficiara cobre la prestación social, o una parte, al tiempo que realiza una actividad laboral. En España algunos aspectos punitivos relacionados con la carencia de empleo y la obligación de su búsqueda activa han quedado progresivamente recogidos en la normativa laboral.

indirecta (por ejemplo, a partir de ayudas económicas al inicio de la actividad empresarial).

Como tales modelos, el liberal y el universalista incluyen aspectos que puedan apreciarse de forma combinada en la concreción de los principios de la activación en diversos países. En general, la aplicación de PAE a partir de las directrices de la UE y de la Estrategia Europea de Empleo se ha orientado hacia una activación de tipo liberal, aunque con modulaciones de tendencia universalista variables según los países.

Los principales problemas identificados por la Estrategia Europea de Empleo son el desempleo y la necesidad disminuir la tasa de dependencia. Estos problemas se abordan a partir de dos ideas dominantes: impulsar la economía del conocimiento y desencantar la permanencia en los sistemas de protección social. Respecto a la primera, la Estrategia Europea desarrolla el discurso de la “inevitabilidad del avance de la economía del conocimiento”, el cual introduce una aserción que se toma como innegable: vivimos en una economía basada en el conocimiento (Crespo y Serrano 2004). A partir de ahí, se explica el desempleo y la inactividad de determinados sujetos como resultado de unas competencias o cualificaciones insuficientes e inadaptadas a las nuevas necesidades laborales.

Esa primera idea de la sociedad del conocimiento, que asume que el problema del paro reside en el desajuste o déficit formativo de la oferta laboral, se asocia a la segunda idea, según la cual en el contexto actual, en el que las cualificaciones que las empresas demandan evolucionan constantemente, la seguridad no puede proveerla un seguro de desempleo. Las nuevas circunstancias exigen un “seguro de empleabilidad” que proporcione oportunidades e incentivos a las personas para que aumenten sus cualificaciones. Se trata, pues, de desincentivar la permanencia en los sistemas de protección social, reformando los programas de mantenimiento de ingresos de modo que provean incentivos a los parados para que mejoren su empleabilidad y condicionando el disfrute de la prestación a la participación en PAE. Así, la seguridad pasa a ser entendida como un auto-aseguramiento entorno a la empleabilidad personal, relacionándose con los incentivos y oportunidades ofrecidas a los sujetos en materia de formación y bajo su responsabilidad para sacarles el máximo partido, en

lugar de con los dispositivos legales que protegen a los trabajadores contra el despido y en sus situaciones de paro.

En el fomento de la empleabilidad, a través especialmente de la formación, destaca la identificación de los jóvenes como un colectivo frente al cual deben redoblar los esfuerzos en materia formativa. Junto con este colectivo, aparecen las mujeres, los desempleados de larga duración y los ocupados de edad avanzada. Para estos últimos la Estrategia Europea de Empleo insiste en la necesidad de la formación a lo largo de la vida, particularmente en el ámbito de las tecnologías de la información. Las directrices sobre la empleabilidad mencionan, también, a un grupo heterogéneo formado por personas con discapacidad, minorías étnicas y personas en riesgo de exclusión social, a cuyos componentes es preciso formar para facilitar su integración laboral.

En este terreno, abundan textos de la Comisión Europea orientados a justificar la necesidad de reformar los sistemas de protección social para reducir la tasa de dependencia, enfatizando la necesidad de incentivar la participación laboral de tres grupos de trabajadores cuyas tasas de actividad se estiman insuficientes: trabajadores de edad avanzada (incluyendo aquí el alargamiento -flexible- de la edad de jubilación), personas en riesgo de exclusión social³ y mujeres. Todo ello al servicio de la mejora de la empleabilidad y de las tasas de participación en el mercado de trabajo y, también, para favorecer el mantenimiento de una hacienda pública saneada (Sanz 2012).

Respecto a las personas en riesgo de exclusión social, cabe indicar que la Estrategia Europea de Empleo asume, al igual que Mead (1997) defensor del *workfare*, que se trata de individuos poco cualificados y con pocas competencias y actitudes para acceder al mercado laboral; y que tenderán a rechazar empleos si los ingresos que proporcionan no superan los que derivan de las prestaciones sociales. Se subraya, pues, la

³ Dentro de este grupo no sólo están los parados pobres beneficiarios de la asistencia social. Aquí la Comisión también se refiere a desempleados poco cualificados que llevan más de un año en el paro, disfrutando de una prestación contributiva, e incluso a jóvenes con bajos niveles de formación. En el discurso de la Comisión, estas situaciones son susceptibles de desembocar en la exclusión social. Se trata por tanto de una noción amplia y difusa de “riesgo de exclusión social”.

incapacidad de los implicados para adaptarse a las exigencias del mundo laboral, así como su responsabilidad respecto a esta cuestión. La explicación del desempleo que afecta a este grupo de trabajadores se corresponde con una propuesta de activación que presenta las políticas de garantía de ingresos como un elemento o donación que exige contrapartidas. Tales contrapartidas pueden ser muy variadas según los países miembros de la UE, pero se sitúan en el marco de las directrices encaminadas a promocionar las políticas activas de empleo por encima de las pasivas. Por otra parte, en lo que respecta a las mujeres, uno de los objetivos relevantes de la Estrategia Europea de Empleo ha sido el de aumentar sus tasas de actividad y de empleo. Para ello, ha focalizado la atención en factores relativos a la oferta laboral, entre los cuales destacan la falta de cualificaciones de las mujeres o su infrarrepresentación en ciertos sectores; al tiempo que ha destacado los desincentivos vinculados a los sistemas de prestaciones, o el efecto negativo de los derechos económicos derivados del matrimonio que desalientan su participación. Además, la contribución de la reducción de las desigualdades de género a la disminución de la tasa de dependencia es la idea central que guía el discurso europeo sobre las políticas de igualdad.

Estas líneas generales presentes en la Estrategia Europea desde sus inicios hasta la actualidad se modifican ligeramente en una etapa que, a la idea, siempre presente, de aumentar la participación en el mercado de trabajo, une el objetivo del pleno empleo y el de aumentar la calidad del mismo. Es una etapa, del 2000 al 2005 (Sanz 2012), que finaliza cuando los indicadores fijados para valorar la consecución de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo para el 2010, muestran que estos no se alcanzarán. Tres años más tarde, con el inicio de la crisis económica entrado el 2008, tales objetivos quedan todavía más lejanos. En cualquier caso, en esta etapa la apuesta por el pleno empleo tiene un componente cuantitativo que se complementa con un nuevo planteamiento cualitativo asociado a la calidad⁴ (“más y mejores empleos”, reza la frase más citada del Consejo de Lisboa). En este orden, pareciera que, en principio, la Estrategia Europea de Empleo aspirara a alcanzar los mismos fines que se asocian al modelo de activación universalista, es decir,

⁴ Este planteamiento se concretará a partir de una serie de indicadores propuestos por la Comisión y aprobados en el Consejo de Laeken en 2001.

avanzar hacia el pleno empleo de calidad que permita emparejar altos niveles de competitividad económica (la calidad se asocia a la productividad y ambas a la sociedad del conocimiento) y de cohesión social.

El diagnóstico sobre el desempleo enfatiza los cambios vinculados al avance de la economía del conocimiento. Pero en esa etapa constituye, sobre todo, una guía para reestructurar las políticas de empleo. Como en el modelo de activación universalista, las instituciones europeas pretenden promover el tránsito hacia *“la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”* (Comisión Europea 2000). La idea justifica el avance hacia la economía del conocimiento debido a que ésta favorece un camino hacia un pleno empleo, de calidad, y mayor cohesión social.

Con un pleno empleo de calidad, las empresas potenciarían las ventajas de una fuerza de trabajo cualificada y, para alcanzar esta meta, el énfasis se pone en la mejora de los sistemas educativos, encargados de dotar a los trabajadores de conocimientos y competencias adecuados. Se pone, también, en las PAE y en la formación permanente, para adecuar las cualificaciones de los trabajadores a las necesidades productivas. La contrapartida a la potenciación del acceso a la formación y del aprendizaje permanente, es que se agudizan las exigencias que recaen sobre los trabajadores. Estos, deben poseer cualificaciones relacionadas con el paradigma tecnológico dominante, pero también nuevas competencias sociales y cognitivas, así como una actitud positiva hacia la formación continua. El aprendizaje permanente se entiende necesario por la volatilidad del empleo; la cual se asume como inevitable, al entenderse que aumentar la competitividad pasa por favorecer un alto grado de flexibilidad externa.

Es en este contexto, en el que se identifica la definición, un tanto imprecisa y ambigua (Prieto 2009), del papel que juega la calidad en el empleo. Un papel complementario, subordinado al objetivo de favorecer la competitividad de las empresas y el paso a la economía del conocimiento, fomentando actitudes positivas frente al cambio a partir de niveles de protección social que apoyen la movilidad laboral y geográfica y la flexiseguridad. Además, en esta misma etapa, se enfatizan las recomendaciones de endurecer

las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo, reduciéndolas y “activándolas”, al asociarlas explícitamente a la participación laboral. Este hecho, contradice el objetivo de la calidad del empleo, aceptándose (Grover y Steward 1999) que las políticas de *workfare* y de re-mercantilización de los sistemas de protección social pueden favorecer la expansión de empleos de mala calidad, al forzar a ciertas personas a aceptar cualquier ocupación ofrecida por el mercado y no empleos de calidad.

Con la salvedad de los matices incorporados por el empleo de calidad, como objetivo presente en el discurso de la Estrategia Europea de Empleo, los criterios principales que la han guiado han sido el crecimiento del empleo y el de las tasas de actividad, es decir el aumento de la participación en el mercado laboral. En base a esos criterios, asociados al paradigma de la activación, se han diseñado las directrices de empleo que, desde el 2005, se integran en las directrices económicas, dando lugar las denominadas “directrices integradas para el crecimiento y el empleo”. En ellas siguen primando políticas destinadas a impulsar la economía del conocimiento y a desincentivar la permanencia en los sistemas de protección social. Así, el objetivo de aumentar la inversión en capital humano se justifica por las necesidades de la economía del conocimiento, confiando en que la potenciación de la formación favorecerá la reducción del paro y mejorará la calidad y la productividad de los empleos. Este enfoque, junto al endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones sociales, contribuye a legitimar la noción de seguridad inserta en la propuesta comunitaria de la flexiseguridad, asociada a la empleabilidad y no al puesto de trabajo.

Finalmente, con la integración de las directrices de empleo en las orientaciones generales de la política económica, la Estrategia Europea languidece en tanto que plataforma difusora de ideas y propuestas novedosas en torno a las políticas de empleo, como en su momento fue la de la activación. Su pérdida de brío se manifiesta en la progresiva reducción de las directrices de empleo. Sin duda eso es producto del papel secundario que ha acabado jugando el empleo en el conjunto de la política europea (absolutamente contradictorio con el aumento del desempleo desde el año 2008), explicitado tras el reemplazo de la “Estrategia Europea de Empleo” por la “Estrategia para

el crecimiento y el empleo”. La nueva estrategia integrada consolida la subordinación de las políticas de empleo a las orientaciones económicas que el Tratado de Ámsterdam ya sancionó previamente en su artículo 126, al establecer que las políticas de empleo deben ser compatibles con las orientaciones generales de la política económica (Barbier 2005). Una subordinación y una pérdida de presencia del empleo como elemento orientador de la política comunitaria que puede apreciarse en la Estrategia Europea 2020 (Comisión Europea 2010) que, eso sí, sigue apostando por la sociedad del conocimiento y por un crecimiento “inteligente”. Un tipo de sociedad y de crecimiento, donde el empleo se asocia a la necesidad de disponer de competencias y de cualificaciones cada vez más elevadas, jugando las PAE un papel crucial en ello al impulsarse la formación ocupacional y la formación a lo largo de la vida para obtener y adecuar permanentemente dichas competencias y cualificaciones (CEDEFOP 2010, European Commission 2012).

En cualquier caso, subordinadas a las orientaciones macroeconómicas, las políticas de empleo de la UE han sido y son guiadas por el enfoque de la activación, cuyos criterios derivados han comportado cambios en la actuación de los estados en materia de empleo y de protección social. Esos cambios se caracterizan, siguiendo a Taylor-Gooby (2008), por: el desarrollo de PAE para fomentar el empleo; el aumento de la flexibilidad en el mercado de trabajo; la promoción de políticas de formación para aumentar la productividad y la empleabilidad; la reducción de la protección social promoviendo la aceptación de empleos con bajos salarios; la gestión individualizada de la problemática del paro focalizándola en grupos con especiales dificultades de inserción laboral; y la primacía de las políticas activas frente a las pasivas.

De este modo, del enfoque de la activación derivaría la configuración de un estado “activador”, que paulatinamente deja de garantizar derechos sociales colectivos para promover responsabilidades y oportunidades hacia los individuos, vinculando estrechamente las políticas sociales con las políticas de empleo y subordinando unas y otras al orden económico (Serrano 2007, Martínez López 2008)⁵. En lo

⁵ Martínez López (2008) denomina “estado de bienestar activo” a las transformaciones que se producen en el rol del

que se refiere a las políticas de empleo, la promoción de las políticas activas es un aspecto clave en este terreno. También es clave la consideración del ámbito local como el espacio privilegiado para concretar PAE, siendo éste un aspecto que se impulsa desde la UE (Comisión de la Comunidad Europea 2001).

Antes de referirnos más directamente a las PAE en España, y para ubicar la importancia de las aportaciones en materia de empleo de la UE al conjunto de estados miembros, vale la pena presentar algunos datos procedentes del Fondo Social Europeo (FSE). El FSE es uno de los fondos estructurales más importantes de la UE. Su objetivo es promover la cohesión social y económica, mediante una distribución de recursos para fomentar el empleo que prima a los estados (y a las

regiones dentro de ellos) con menor grado de desarrollo económico, siendo un objetivo del FSE la reducción de las diferencias entre los mismos.

El FSE ha sido un elemento central en la Estrategia Europea de Empleo hasta el 2010 y es un elemento fundamental en la Estrategia 2020 para el crecimiento y el empleo de la UE, buscando -según sus propios principios rectores- dotar de mejor preparación y perspectivas profesionales a los ciudadanos para, así mejorar su nivel de vida. La financiación que ofrece el FSE, en ocasiones total y en ocasiones parcial, a las políticas de empleo de los estados miembros es extremadamente importante como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 1: Desglose de la cofinanciación del Fondo Social Europeo: 2007-2013

	ESF co-funding breakdown			Total
	EU	National	Private*	
Austria	€524,412,460	€549,921,560	€110,000,000	€1,184,334,120
Belgium	€1,073,217,594	€1,155,010,157	€91,656,855	€2,319,884,606
Bulgaria	€1,185,459,863	€209,198,799	€0	€1,394,658,662
Cyprus	€119,769,154	€29,942,289	€0	€149,711,443
Czech Republic	€3,787,795,992	€663,601,853	€0	€4,451,397,845
Denmark	€254,788,619	€175,229,442	€79,559,177	€509,577,238
Estonia	€391,517,329	€52,642,230	€17,178,031	€461,337,590
Finland	€618,564,064	€801,836,655	€0	€1,420,400,719
France	€5,394,547,990	€3,658,724,217	€1,176,395,286	€10,229,667,493
Germany	€9,380,654,763	€4,947,413,113	€1,578,356,078	€15,906,423,954
Greece	€4,363,800,403	€770,082,816	€0	€5,133,883,219
Hungary	€3,629,088,551	€640,427,395	€0	€4,269,515,946
Ireland	€375,362,370	€372,362,370	€3,000,000	€750,724,740
Italy	€6,930,542,469	€8,375,509,754	€0	€15,306,052,223
Latvia	€583,103,717	€70,210,559	€32,690,097	€686,004,373
Lithuania	€1,028,306,727	€121,983,671	€59,482,223	€1,209,772,621
Luxembourg	€25,243,666	€25,243,666	€0	€50,487,332
Malta	€112,000,000	€19,764,705	€0	€131,764,705
Netherlands	€830,002,737	€728,844,717	€400,985,149	€1,959,832,603
Poland	€10,007,397,937	€1,766,011,401	€0	€11,773,409,338
Portugal	€6,843,387,865	€2,702,472,367	€0	€9,545,860,232
Romania	€3,684,147,618	€649,920,063	€0	€4,334,067,681
Slovakia	€1,499,603,156	€264,635,856	€0	€1,764,239,012
Slovenia	€755,699,370	€133,358,718	€0	€889,058,088
Spain	€8,057,328,822	€3,076,127,992	€144,171,612	€11,277,628,426
Sweden	€691,551,158	€691,551,158	€0	€1,383,102,316
United Kingdom	€4,474,917,728	€4,014,113,275	€106,280,008	€8,595,311,011
	€76,622,212,222	€36,608,696,268	€3,907,356,405	€117,138,264,895

*Private expenditure: any eligible expenditure contributing to the financing of operations whose origin is not the public budget, for example own expenditure from private bodies benefiting from ESF support.

estado, enfatizando el papel que viene asumiendo el desarrollo de las PAE en Europa en ese orden.

En el conjunto de la UE-27 el 65,5% del gasto vinculado al FSE corresponde a la propia UE, mientras

que los estados miembros aportan el 31,2% y la iniciativa privada solo el 3,3%. El ámbito privado aporta porcentajes significativos en Holanda (20%), Dinamarca (15,6%) y Francia, Alemania y Austria (poco más del 10%); abundan los estados donde la aportación privada es inexistente y en España alcanza solo el 1,2% del gasto vinculado a las acciones promovidas por el FSE.

Las aportaciones de los estados miembros son especialmente significativas en: Finlandia (56%), Italia (55%), Suecia, Bélgica, Irlanda y Luxemburgo (50%) y Austria y Reino Unido (46%); mientras que los países que realizan menos aportación propia (entre el 10 y el 15%) son los de menor grado de desarrollo económico, en particular los países del este europeo. En España la aportación del estado supone del orden al 27% del total, situándose por debajo de la media del conjunto de la UE-27 y más todavía sobre los porcentajes que destinan los países con las economías más avanzadas. En cualquier caso, del conjunto de aportaciones resulta la concreción de PAE en los distintos estados miembros de la UE-27.

2. Las limitaciones de las PAE en España

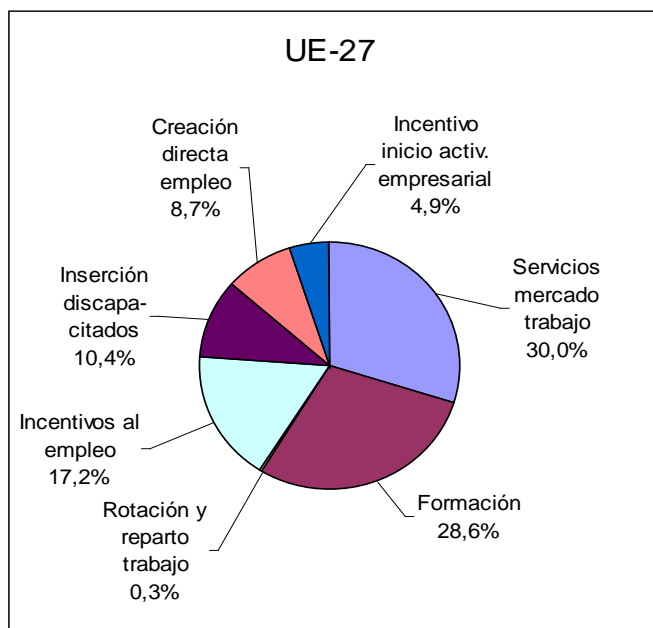
En la Estrategia Europea de Empleo es recurrente el discurso acerca de la formación como la principal vía para solucionar el problema del paro y para mejorar las competencias y cualificaciones de las personas ocupadas. De este modo, la formación continua y la ocupacional, la “formación para el empleo”, llega a adquirir en nuestros días un espacio importante dentro de las PAE; las cuales se desarrollan en España y en el conjunto de los países de la UE a partir de los criterios de la activación. Ambos tipos de formación tienen como lugar privilegiado de plasmación el ámbito territorial. La formación continua se concreta en la empresa a partir, entre otros, de los mecanismos existentes en el ámbito local. La formación ocupacional adquiere sentido, como mecanismo para favorecer el acceso al mercado de trabajo, cuando pone en relación las características de quienes la reciben con las necesidades y expectativas del tejido productivo del territorio en el que se ubican esas personas.

Las acciones formativas, que comprenden la formación ocupacional y la continua, además de la formación profesional, tienen como objetivo aumentar las posibilidades de inserción en el mercado laboral (Alujas 2006), al tiempo que proporcionar mano de obra dotada de las capacidades que demandan las empresas, entidades e instituciones empleadoras. En otras palabras, el conjunto de las PAE tratan de adecuar la oferta y la demanda de empleo; y los mecanismos de formación juegan en ello un papel importante. La formación para acceder al mercado laboral y la formación a lo largo de la vida, forman parte de los criterios de la activación, que la consideran un instrumento central para proporcionar las capacidades laborales necesarias en la denominada sociedad del conocimiento.

De hecho, las acciones formativas se relacionan estrechamente con otro tipo de medidas que también forman parte de las PAE, como son las destinadas a la intermediación y, especialmente, a la orientación laboral⁶; ya que cualquier acción formativa, sobre todo la formación ocupacional, debiera adecuarse a los itinerarios que los servicios de empleo establecen para orientar a quienes están interesados en acceder al mercado de trabajo (Lope 2011). En España, el Real Decreto 3/2011, del 18 de febrero de ese año, por el que se reforman las PAE y se vinculan en mayor medida a las políticas pasivas, apuesta normativamente por un enfoque personalizado de los servicios de empleo en lo que se refiere a la orientación laboral y a los aspectos formativos que pueden derivar de ella. Una apuesta sin duda positiva y necesaria en términos de mejora de la empleabilidad de quienes quieren obtener un empleo o mejorar su posición en el mercado de trabajo. Pero que choca con la realidad de unos servicios de empleo infradotados y, con el altísimo paro existente, desbordados frecuentemente en sus posibilidades de actuación por la cantidad de demandantes de empleo que acuden a ellos.

⁶ Además de las actuaciones encaminadas a la formación y las destinadas a la orientación e intermediación laboral, se incluyen entre las PAE otras medidas muy focalizadas en el ámbito local. Destacan entre ellas, las medidas de promoción y creación de empleo, incluyendo la potenciación de actividades ligadas al territorio y planes de empleo vinculados a la cohesión social y a la atención de las necesidades de las personas.

Gráfico 1: Gasto en PAE por tipo de actuación: UE-27, 2009



Fuente: Lope y Alòs (2013) según datos de Eurostat “Public expenditure on labour market policies”

Los datos sobre la distribución del gasto en PAE para el conjunto de la UE-27 que aporta el gráfico 1, muestran la aludida infradotación de los servicios de empleo españoles cuando se comparan con los de la UE-27. De esa comparación derivan otros aspectos de interés sobre las PAE en España que se analizarán a continuación.

Como se mostraba en un reciente trabajo (Lope y Alòs 2013), con datos relativos a la distribución del gasto según tipo de actuación para el año 2009, los recursos que se destinan a los servicios de empleo en España, el 16,9% del conjunto de las PAE, se sitúan muy por debajo de la media de la UE-27, el 30%. Una proporción realmente baja y que solamente Grecia empeora. La referencia a unos servicios de empleo infradotados en España queda, con este dato, claramente reafirmada y se hace particularmente grave con la situación actual del mercado laboral español.

Otros datos comparativos de la distribución de los recursos destinados a las PAE en España, son también ilustrativos de aspectos tan relevantes como la escasez de los que se destinan en nuestro país a la formación: la UE-27 destina el 28,6% del gasto en PAE a formación en el 2009 y España solamente el 22,4%. Los esfuerzos encaminados a potenciar la sociedad del conocimiento que, en buena parte, da cuenta de los esfuerzos de la Estrategia Europea de Empleo en favor de la formación quedan mucho menos patentes en la concreción de las PAE en España.

Otras de las medidas que forman parte de las PAE tienen menor relevancia, situándose el gasto que se dedica en España a la “rotación y el reparto del trabajo” y a la “creación directa de empleo” ligeramente por encima de la media de la UE-27 en el 2009: 1,2% y 10,2% respectivamente en España y 0,3% y 8,7% en la UE-27. Por el contrario, las actuaciones relativas a la “inserción de personas discapacitadas”, que alcanzan un nada desdeñable 10,4% del total de PAE en el global de la UE-27, llegan solo al 3,5% en España.

En términos generales, el menor énfasis español en servicios de empleo y en formación se compensa y complementa con una dedicación mucho mayor que en el conjunto de la UE a lo que ha dado en llamarse el *empleo subvencionado* (López; Lope y Verd 2007). En el 2009, la UE-27 destina a “incentivos al empleo” y al “inicio de la actividad empresarial” el 22,1% del gasto en PAE; España ni más ni menos que el 45,8%. Esas proporciones han aumentado en los últimos años en ambos casos. Pero su disparidad muestra la mayor preferencia que se otorga en España a las medidas que optan por subvencionar la contratación, reduciendo los costes laborales a los empleadores, para afrontar el problema del paro. Una preferencia que ha mostrado sus limitaciones, cuando no su inutilidad, en los largos años en que ha estado presente como acción relevante de las PAE españolas. Sin embargo, tales muestras de ineficacia no parecen dar al traste con las expectativas de los sucesivos gobiernos de turno y, así, las medidas

adoptadas en el 2012 y las que se apuntan para el 2013 para abordar las elevadísimas cifras de paro juvenil, siguen insistiendo en la potenciación de la subvención al empleo.

Finalmente, cabe indicar que el impulso de la UE a la activación ha promovido el desarrollo de las PAE entre los estados miembros y que éste se ha mantenido desde la crisis económica: el conjunto de la UE 27 destinaba el 0,63% del PIB a PAE en el año 2008, cifra que ascendió hasta el 0,77% en el año 2010.

España se sitúa prácticamente en la media de la UE, destinando en el 2010 el 0,80% del PIB a ese tipo de políticas. Cabe subrayar, sin embargo, que el gasto total en PAE se está reduciendo ligeramente en los últimos años en España, pasando de los 7.929 millones de euros en el 2008, la cifra más alta alcanzada, a 7.473 millones en el año 2011 (Cauces 2011); previendo los Presupuestos Generales del Estado una reducción de casi el 20% de ese último importe para el año 2012. Una reducción, ésta, de 1.500 millones de euros, cuando la situación del empleo en España requeriría redoblar los esfuerzos en la concreción de políticas activas eficaces.

Al margen de esa reducción, producto de las respuestas gubernamentales a la crisis, la ubicación de España en la media de la UE-27 en términos de gasto en PAE sobre el PIB se produce, principalmente, por la escasa atención que prestan a esa cuestión los países de más reciente ingreso, entre los que destacan los del este europeo. En realidad, en datos referidos al año 2010, entre las principales economías europeas solamente Reino Unido e Italia destinan un porcentaje menor que España (0,80% del PIB) a las PAE. El resto lo superan: Dinamarca: 1,8%; Bélgica: 1,4%; Suecia: 1,3%; Holanda: 1,2%; Francia: 1,1%; Finlandia: 1%; Alemania y Austria: 0,9%.

Así, a las más claras limitaciones de las PAE en España respecto al conjunto de la UE-27, es decir, a los escasos recursos destinados a formación y a los servicios de empleo y al excesivo énfasis en los incentivos en formas de subvenciones al empleo, cabe añadir el relativamente bajo esfuerzo en el desarrollo de PAE⁷ si

⁷ Pese al limitado esfuerzo en PAE, España es de los países con mayor gasto en materia de empleo: cercano al 4% del PIB en el 2010. Ese gasto se concentra particularmente, como producto de las cifras de paro, en las prestaciones de

lo comparamos con el que dedican la mayor parte de las economías más avanzadas de la UE.

Por otra parte, cabría añadir otros aspectos que permiten cuestionar la eficacia de las PAE españolas y permiten, también, observar elementos que apuntan a cierto distanciamiento de alguno de los objetivos que derivan del enfoque de la activación en términos de colectivos a primar en la aplicación de las medidas. Entre ellos destacan, de acuerdo al trabajo de Lope y Alòs (2013): la primacía de las PAE desarrolladas en España por fomentar el volumen, la cantidad, del empleo por encima de su calidad; y la concreción de acciones formativas generalistas con escasa atención a las características de las personas que las siguen.

El primero de esos aspectos, la primacía de la cantidad sobre la calidad del empleo, apunta de modo directo a relegar PAE que sirvan para potenciar empleos vinculados a la sociedad del conocimiento. Por el contrario, las PAE implementadas se han dirigido a satisfacer las necesidades de un modelo basado en empleos de poca calidad y escasas exigencias de cualificación. El segundo aspecto, la aplicación de acciones formativas muy generales y poco específicas, muestra la escasa atención que se ha venido dedicando a la atención de las necesidades de colectivos concretos con el fin de favorecer su inserción en el mercado de trabajo. No se ha incidido, pues, en actuaciones que mejoren suficientemente la empleabilidad de grupos que, como señala el enfoque de la activación, pueden requerir medidas específicas, tales como colectivos en riesgo de exclusión social, mujeres, jóvenes, inmigrantes o personas discapacitadas.

Así, las acciones formativas específicas para mujeres se han concretado en algunas medidas dirigidas a aquellas que han experimentado situaciones de violencia de género, o las escasas actuaciones implementadas sobre sectores con notoria infrarrepresentación de mujeres. Es cierto que la potenciación de la igualdad de género en el mercado laboral ha sido un elemento transversal a

desempleo, el 3,1% del PIB en el 2010; claramente por encima del que destinan los dos siguientes países en este orden: Irlanda el 2,6% y Bélgica el 2,4%; países, en especial el segundo, con índices de paro muy inferiores a los españoles. La imprescindible atención a las prestaciones por desempleo han hecho que el gasto en las mismas se haya doblado desde el período previo a la crisis: 15.099 millones de euros en el 2007, frente a más de 30.000 millones en el 2011, con un máximo de 32.600 millones en 2009.

las PAE españolas pero, en general, las mujeres han contado con pocas políticas activas diseñadas concretamente para atender sus necesidades en términos laborales. Eso sucede más claramente aún con la población inmigrante: para evitar posibles elementos de segregación en la formación ocupacional, esas personas han seguido cursos sin ninguna atención concreta a sus carencias específicas (lingüísticas, por ejemplo). En lo que se refiere a las personas discapacitadas, las PAE españolas las han atendido en menor medida que lo que sucede en el conjunto de la UE: como se señalaba anteriormente, el esfuerzo relativo a la inserción de personas discapacitadas en España es un tercio del que se dedica en el conjunto comunitario: 10,4% del total de PAE y sólo el 3,5% en España.

En lo que respecta a los jóvenes, pese a que las PAE específicas que se les han destinado han sido superiores a las dedicadas a los colectivos antes mencionados, es a partir de la crisis económica y sobre todo a partir del 2010 cuando se les presta mayor atención. El motivo no es otro que las muy abultadas tasas de desempleo que experimentan los jóvenes españoles, lo que se une a los déficits educativos de una parte importante de los mismos como producto del abandono escolar temprano. De ahí, que en los últimos años se hayan concretado PAE destinadas a los jóvenes que, en ocasiones, han combinado acciones ocupacionales con la adquisición de niveles educativos imprescindibles para mejorar las posibilidades de acceder y de mantenerse en el mercado de trabajo. Tales PAE focalizadas en los jóvenes, se han concretado en las Comunidades Autónomas en diversas modalidades. Lo mismo ha sucedido con medidas dirigidas a personas en paro procedentes de sectores en crisis, con la construcción en primer término. Es claro, sin embargo, que todo ese tipo de acciones dirigidas específicamente a colectivos concretos se han aplicado tarde y de forma reactiva a la situación del mercado laboral.

A tenor de todo lo indicado hasta aquí, España parece situarse en una mala posición para desarrollar PAE vinculadas a las necesidades y características del tejido productivo local y a las de las personas que en ese ámbito buscan empleo o quieren mejorar el que disponen. Los servicios públicos de empleo, que deben proporcionar orientación hacia la inserción laboral y la formación ocupacional y continua, se sitúan por debajo de la media de la UE en los recursos que se les destinan sobre las PAE. Y la financiación pública a la

contratación, muy importante entre las políticas activas españolas, depende de la legislación laboral estatal, sin que “lo” local, el municipio y el Ayuntamiento como órgano político local, pueda incidir sobre ella de modo directo.

Atendiendo a esas circunstancias y a los criterios dominantes de la activación en el ideario de la UE, un par de ejemplos de municipios, ambos ubicados en Catalunya, muestran las posibilidades que puede tener sobre el empleo y la aplicación de PAE la actuación desde el ámbito local. Y muestran, también, la lejanía que pueden tener algunas de las premisas de la activación respecto a la realidad laboral y del tejido económico y productivo local.

3. Posibilidades de la acción local sobre el empleo: dos ejemplos

Existen múltiples ejemplos de acciones efectuadas desde el ámbito local que muestran las posibilidades de la actuación basada en el territorio para facilitar la creación de empleo y, en menor proporción, para mejorar la calidad del existente. Aquí se presentan de forma muy esquemática dos de esos casos. Tales ejemplos derivan de la investigación, y de la subsiguiente propuesta de acciones específicas en materia de empleo, desarrollada en dos municipios por el autor de este trabajo.

Los dos municipios analizados se describen como “A” y “B”. Ambos tienen una población de algo más de 20.000 habitantes y se ubican en Catalunya. En ambas localidades se aplica la denominada *Llei de Barris*, aprobada en el 2004 por la Generalitat de Catalunya y que tiene como objetivo abordar problemas urbanísticos, económicos y sociales, entre ellos los que tienen que ver con el empleo, en municipios con barrios caracterizados por una situación de fragilidad social. Para abordar esos problemas se han destinado recursos significativos para cada municipio en el que se han aprobado actuaciones: el gobierno autónomo financia el 50% de las mismas, corriendo a cargo del gobierno municipal el otro 50%⁸. La *Llei de Barris* va acompañada de un programa, *Treball als Barris*,

⁸ El presupuesto de cada convocatoria anual de la Ley de Barrios es de 99 millones de euros a distribuir entre los proyectos presentados por los municipios que finalmente se aprueban.

desarrollado por el Servei d'Ocupació de Catalunya, el servicio público de empleo catalán. Ese programa contiene diversos tipos de medidas para la promoción del empleo en los barrios y municipios acogidos a la Llei de Barris. Desde hace dos años no se realizan nuevas convocatorias de la Llei, siguiendo los municipios que contaron en años anteriores con la aprobación de sus proyectos con la continuidad de los mismos. Por su parte, el programa Treball als Barris sigue presentando convocatorias para esos municipios.

La investigación llevada a cabo, de la que resultan propuestas concretas, se enmarca en las acciones amparadas por el programa Treball als Barris. Se ha concretado en el análisis de los materiales y datos secundarios existentes sobre los municipios en cuestión y en la realización de entrevistas en profundidad a los diversos agentes sociales relacionados con el empleo. Tales entrevistas han superado las veinte en ambos municipios, incluyendo a: responsables políticos locales; técnicos vinculados a los servicios de Promoción Económica, a partir de los cuales se concretan las PAE en la localidad; técnicos vinculados con el ámbito formativo y los servicios que promocionan la cohesión social; representantes de organizaciones sindicales y empresariales y de asociaciones de vecinos; entidades del tercer sector; y directivos de empresas significativas en cada municipio. La investigación se ha concretado, también, en una encuesta al conjunto de la población objeto de estudio, la que tiene una edad apropiada para acceder al mercado de trabajo; obteniéndose un nivel de respuestas extraordinariamente alto en el municipio "A" y adecuado y correcto para los objetivos del estudio en el municipio "B".

En su conjunto, la investigación desarrollada en cada caso ha permitido concretar las características y necesidades del tejido productivo local, así como las perspectivas y características sociolaborales de las personas con perspectivas y deseos explícitos de acceder al mercado laboral o de mejorar en su empleo. De ahí, que los resultados obtenidos hayan permitido ofrecer propuestas de actuación en materia de PAE adecuadas a las particularidades del territorio.

Muy brevemente expuestas, las principales de esas propuestas se indican a continuación para cada uno de los casos.

1- "A". Se trata de un municipio de amplia tradición industrial ubicado en la zona central de la provincia de Barcelona. Tiempo atrás esa tradición se centraba en el sector textil (hoy en vías de extinción) y en la actualidad en el sector metalúrgico. "A" presenta una alta proporción de población inmigrante, más del 25%, en su inmensa mayoría procedente de zonas rurales de Marruecos y muy concentrada espacialmente en la localidad. Desde hace años las tasas de paro de "A" se sitúan por encima de la media catalana, en buena medida por la fuerte presencia que mantenía el sector textil.

Por otra parte, "A" cuenta con unos servicios de Promoción Económica de extenso recorrido y bien dotados (comparativamente respecto al conjunto de municipios catalanes) en términos de recursos humanos. Eso ha permitido que sus actuaciones en términos de PAE sobrepasen las que usualmente pueden observarse en localidades de una dimensión similar. Así, por ejemplo, ha prestado más atención que lo que es habitual a las necesidades de las pymes y ha concretado acciones formativas y ocupacionales específicas para jóvenes y mujeres en mayor medida que otros. La interacción de los servicios de Promoción Económica con otros servicios prestados desde el ámbito local ha favorecido, también, la plasmación de actuaciones significativas sobre la población inmigrante: planes de "gestión de la diversidad", asesoría específica a dicha población y formación lingüística.

La consolidación del servicio de Promoción Económica ha proporcionado sinergias positivas en lo que se refiere a las posibilidades de desarrollar PAE acordes a las características del territorio. Así, el hecho de contar con programas y recursos humanos aprobados y financiados (total o parcialmente) por el Servei d'Ocupació de Catalunya, ha facilitado la continuidad de los mismos a partir de la solicitud y concreción de nuevos proyectos en el marco, eso sí, de las serias restricciones presupuestarias actuales.

A partir de los datos anteriores, las principales propuestas derivadas de la investigación y a tenor de las necesidades detectadas fueron las siguientes:

- Fomento de la formación profesional reglada y de la mayor adecuación de la oferta a las

características del tejido productivo local y de su entorno inmediato.

- Jornadas temáticas dirigidas a empresas sobre temas susceptibles de crear empleo o de requerir formación específica para la plantilla: regulación medioambiental, gestión de recursos humanos, gestión comercial y de exportación, etc.
- Creación directa de empleo, con financiación pública para atender los propios programas de aplicación de PAE y para fomentar la cohesión social. Concreción de planes de empleo y talleres de empleo (programa que combina formación y empleo) específicos.
- Formación para ocupados, adecuando los niveles de formación con los requerimientos empresariales. Acciones particulares “a medida” en empresas del sector del metal de amplia presencia en el municipio; enfatizando la actuación sobre las necesidades de empleo cualificado y recabando compromisos de contratación por parte de las empresas.
- Formación ocupacional para personas en paro o inactivas, enfatizando acciones vinculadas al sector del comercio y al de servicios a las personas en función de las necesidades detectadas en el territorio.
- Acciones formativas previas al seguimiento adecuado de otras de mayor entidad, como el acceso a cursos de formación ocupacional, imprescindibles para colectivos concretos. Jóvenes con fracaso escolar o inmigrantes (muy numerosos en el municipio) pueden requerir capacitación, previa a un curso de formación ocupacional, en aspectos ligados al conocimiento de los hábitos y actitudes relacionados con la actividad laboral. O pueden necesitar (inmigrantes) adquirir conocimientos en el dominio básico del idioma (español y/o catalán). Los servicios públicos de empleo del municipio son los encargados de orientar a las personas que buscan empleo hacia uno u otro tipo de acciones.

2- “B”. Es un municipio costero de la provincia de Girona, sin apenas presencia industrial tras el declive de la industria del corcho, antes muy presente. Tiene una muy notable importancia de pequeñas empresas y de microempresas de ámbito familiar en su principal sector de actividad, el turismo basado en la segunda residencia y no en grandes instalaciones hoteleras. Presenta una alta proporción de población inmigrante,

superior al 25%, en su mayor parte de origen magrebí pero desagregada en múltiples países de origen y también con presencia de población originaria de la UE. En los años inmediatamente anteriores a la crisis las tasas de paro eran bajas y, en temporada turística cercanas al pleno empleo. Actualmente el paro supera la media catalana, sobre todo por la caída del sector de la construcción.

“B” cuenta con unos servicios de Promoción Económica escasamente dotados en términos de instalaciones y, sobre todo, de recursos humanos. Ha llevado y lleva a cabo, junto a otros, programas de interés en el uso y expansión de las TIC en el municipio y de potenciación de los servicios. Sus limitaciones en términos de recursos, dificultan la atención a las crecientes necesidades que presentan las personas que han perdido su empleo o desean acceder al mercado de trabajo. Un ejemplo es el de los/as inmigrantes que no conocen suficientemente el idioma como para expresarse ante los servicios de empleo: se les remite a los órganos locales de formación lingüística antes de ofrecer orientación laboral; pero éstos están desbordados por las peticiones y las listas de espera son extremadamente largas.

En función de las indicaciones anteriores, las principales propuestas derivadas de la investigación, en razón de las necesidades detectadas en el tejido productivo del territorio y las características de las personas que se ubican en el mismo, fueron las siguientes:

- Fomentar la interacción y la agrupación de microempresas y trabajadores autónomos para el desarrollo de actividades comunes para aumentar la competitividad y el empleo.
- Potenciar la diversificación de la oferta turística, ampliando la ya existente en el ámbito cultural y combatiendo la estacionalidad de las actividades y del empleo.
- Potenciar el desarrollo de actividades (y de empleos) de carácter industrial y de servicios en el ámbito de la “economía verde” y en el de la reparación y mantenimiento de embarcaciones deportivas⁹.
- Creación directa de empleo para atender los programas de aplicación de PAE y para fomentar

⁹ “B” cuenta con zonas portuarias para ese tipo de embarcaciones y también disponen de ellas otras poblaciones cercanas.

la cohesión social, atendiendo a que los recursos del municipio son muy limitados en este orden. Planes de empleo y talleres ocupacionales concretos en función de las carencias detectadas.

- Potenciación de la formación en español y en catalán (con una oferta muy limitada en “B”) imprescindible para el acceso al empleo de una parte importante de la población inmigrante. Hombres marroquíes en paro procedentes de la construcción y mujeres antes poco interesadas en acceder al mercado de trabajo, de ese u otro origen, son una parte importante de ese tipo de población.
- Fomento de la formación ocupacional dirigida a los subsectores implicados en la denominada “economía verde”: generación energética, instalación de energías renovables, gestión medioambiental, etc.
- Formación ocupacional en el ámbito industrial, estableciendo convenios con centros formativos del entorno, con especial incidencia en el sector metal-mecánico y en el de la reparación de embarcaciones deportivas. Potenciar, igualmente, formación ocupacional para sectores muy concretos, como la formación ligada a la prevista apertura de un gran centro comercial, o la vinculada al desarrollo de actividades culturales.

Las propuestas indicadas apenas han tenido tiempo de llevarse a cabo en “B”, ya que el estudio y las mismas propuestas se concretaron durante el año 2012. Puede indicarse, sin embargo, que sí se ha podido concretar ya la financiación pública para contratar personas encargadas de aplicar las PAE en el municipio, aunque en menor proporción a la solicitada. Atendiendo a los recursos limitados que existen en los servicios de Promoción Económica, es claro que el impulso a buena parte de las acciones propuestas dependerá del grado de asunción de las mismas por parte de los órganos políticos de la administración pública local.

En lo que respecta a “A”, la investigación finalizó en el 2008 y durante los años siguientes se han aplicado PAE en la línea de las propuestas indicadas que, entre otras cuestiones se han concretado exitosamente en: 1) Orientación laboral específica para población inmigrante; 2) Ampliación de los complementos formativos (de hábitos labores e idiomáticos, entre otros) dirigidos a personas inmigrantes y jóvenes con

fracaso escolar; 3) Financiación para la contratación de técnicos implicados en el desarrollo de las PAE (4 personas en el 2009 y 5 personas en el 2010, manteniéndose esa cifra en el 2011 y 2012); 4) Planes de empleo en el municipio, con 8 beneficiarios en el 2009, 10 en el 2010 y cifras similares en 2011 y 2012; 5) Talleres ocupacionales, que combinan formación y empleo, con 8 personas implicadas en el 2009 y 18 en el 2010, con cifras algo inferiores a ésta última en los años 2011 y 2012.

Las cifras de “A” no son demasiado pequeñas, si atendemos a la dimensión del municipio y, sobre todo, al fomento de la empleabilidad que proporcionan, ya que todas las acciones emprendidas se adaptan a las características y necesidades del territorio. Por el contrario, propuestas que tienen que ver con la consolidación de empleos cualificados y vinculados en alguna medida a la sociedad del conocimiento no han tenido ningún éxito por las reticencias que mantiene el empresariado. Ha sucedido así, con las acciones particulares “a medida” de los requerimientos expresados por empresas del sector del metal. Dichas empresas siguen subrayando tales requerimientos, pero no están dispuestas a compromisos de contratación, por modestos que sean, para las personas que puedan formarse para cubrir sus necesidades. En el caso de “B”, propuestas como las vinculadas a formación ocupacional en el ámbito industrial y el mantenimiento de embarcaciones deportivas, o las relacionadas con la promoción del “empleo verde”, adquieren significación si se apuesta decididamente por ellas desde la administración local y desde el empresariado. Hasta el momento (en un proceso que es aún incipiente) eso no se ha producido y, por tanto, sus efectos sobre la promoción de empleos de cierta calidad y que pueden implicar la exigencia de cualificaciones medias y altas es todavía poco clara.

4. Conclusiones

Como hemos visto, las PAE se desarrollan en mayor medida a partir de los criterios orientados hacia la activación que se incluyen en la Estrategia Europea de Empleo y conviene tener presente, en este sentido, que buena parte de los recursos que se destinan a aplicar PAE proceden de fondos europeos. La activación

pretende potenciar la empleabilidad de las personas fomentando una formación que permita el acceso al mercado de trabajo atendiendo a los requerimientos, cambiantes, del tejido productivo. Pero pretende, también, incentivar la participación en el mercado laboral desincentivando, por el contrario, la permanencia en el sistema de prestaciones sociales. La obligación de seguir cursos formativos a los parados, con el riesgo de perder las prestaciones por desempleo si no los siguen, son un ejemplo paradigmático al respecto que se ha difundido entre el conjunto de países de la UE.

En España algunos aspectos punitivos relacionados con el paro y la obligación de una búsqueda activa de empleo han quedado progresivamente recogidos en la normativa laboral; subrayándose en el *RD 3/2011* de reforma de las PAE. Pero una cosa son los criterios de la activación y otra las distintas realidades de los contextos nacionales. En una situación como la española, con cifras de desempleo disparadas y una extensión significativa de los niveles de pobreza, se hace extremadamente difícil concretar sanciones, en términos de prestaciones percibidas, para aquellas personas que no siguen los requerimientos de los servicios de empleo. La orientación personalizada y, en su caso, la formación para el empleo, en absoluto garantizan la inserción laboral. Y ambas, orientación y formación, presentan en España carencias de recursos importantes. No es de extrañar, por ello, que en los casos “A” y “B” analizados, no se hayan dado situaciones de exclusión de las prestaciones y tampoco es extraño que esa sea la realidad del conjunto de los servicios de empleo¹⁰.

El ideario predominantemente liberal de la activación hace recaer sobre los individuos el estado de su situación laboral. Pero las PAE, desarrolladas al calor de la activación, se concretan sobre todo en el ámbito local. Y aquí, las distintas sensibilidades de los territorios y las políticas que emprendan pueden favorecer una concreción de las PAE que atienda a las necesidades y requerimientos de los empleadores y del ámbito económico, combinadas con las características y las necesidades de las personas. Desde esta perspectiva, el nivel local es el privilegiado para ajustar la interacción entre oferta y demanda de empleo, el

objetivo prioritario de las PAE. Pero puede ser, también, el terreno adecuado para propiciar un tipo de PAE que tengan no sólo en cuenta el crecimiento del empleo y el desarrollo económico, sino que consideren prioritario el bienestar de las personas y la cohesión social (Alburquerque 2002). Los ejemplos que brevemente se han expuesto apuntan teóricamente en esa dirección y la concreción de diversos tipos de medidas así lo confirman para el caso “A”, mientras que esa plasmación apenas ha comenzado a darse en “B”.

Ambos casos parten de una realidad local compleja, con barrios degradados, altos niveles de paro ya desde hace años en “A” y desde la crisis en “B”; y una fuerte presencia de población inmigrante que, además, se ha insertado en los municipios de forma abrupta entre los años 2000 al 2008 e incluso al 2009.

Se trata pues, en los dos casos estudiados, de afrontar los problemas del empleo de forma estrechamente vinculada a una cohesión social que puede verse en situación de riesgo, a partir del crecimiento del paro y de determinados mecanismos de aplicación de la activación. Un riesgo todavía mayor si existe una fuerte presencia de inmigrantes (como en los municipios tratados) o de colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. Así, por ejemplo, no puede accederse a los servicios de empleo de “B” si no se domina suficientemente el español o el catalán: es una exigencia para acceder a los servicios de orientación y, desde luego, de formación ocupacional. Pero no se puede adquirir ese dominio lingüístico, y del conocimiento de los hábitos y actitudes laborales, si no se disponen acciones formativas en ese sentido. Algunas de las actuaciones propuestas en “B” va en esa dirección; aunque en parte dependen de recursos que debieran suministrar administraciones superiores a la local. Otras de las ya desarrolladas en “A” han solventado ese problema.

En cualquier caso, la aplicación de PAE que fomenta la Estrategia Europea de Empleo a partir del enfoque de la activación, presenta limitaciones respecto a su concreción efectiva en el ámbito local. La infradotación de los servicios públicos de empleo y la menor dedicación de recursos a la formación para el empleo que existe en España respecto al conjunto de la UE-27, son dos límites de calado para que las PAE locales permitan un acercamiento efectivo entre la oferta y la demanda de trabajo y para el fomento del empleo. El excesivo empeño de los sucesivos gobiernos españoles

¹⁰ En reiteradas sesiones mantenidas con múltiples técnicos locales de empleo el autor no ha detectado nunca esa exclusión, salvo en casos excepcionales de personas receptoras de rentas mínimas de inserción.

en fomentar el empleo subvencionado como criterio prioritario de las PAE, supone una limitación adicional en su aplicación local. Las administraciones locales apenas pueden incidir en ello, al margen de difundir las posibilidades existentes en ese orden y, además, aquel es un empeño que se ha demostrado sobradamente ineficaz en términos de fomento del empleo.

Por su parte, la atención a las necesidades específicas de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, contemplada desde la activación, ha tenido en España un pobre recorrido; aunque desde hace un par de años han aumentado las acciones dirigidas específica y especialmente a jóvenes y a desempleados procedentes de sectores en crisis. Para el presente año 2013, es previsible que aumente el volumen de actuaciones destinadas a los jóvenes en función de los fondos y de las prioridades que al respecto ha establecido la UE. De hecho, en este terreno sólo en uno de los dos casos que se han descrito, el municipio “A”, se han concretado medidas dirigidas a colectivos concretos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo. En buena medida, eso ha sido posible por la existencia de unos servicios de Promoción Económica consolidados e implicados en la acción local sobre el empleo. Ese aspecto da cuenta de la importancia de la realidad local específica a la hora de implementar PAE con sentido, atendiendo a las características del tejido productivo territorial y de las personas a las que se destinan. Es difícil, pues, generalizar en este terreno. Pero algunos aspectos relacionados con la perspectiva de la activación quizás permiten ciertas dosis de generalización. Es el caso de las PAE enfocadas hacia la potenciación de empleos propios de la sociedad del conocimiento.

Puede afirmarse que las PAE en España no han estado dirigidas, en los años previos a la crisis ni en los posteriores, a la generación de empleos de calidad y con altas exigencias de cualificación (Lope y Alòs 2013). Pero es que, además, en el ámbito local el discurso de la sociedad del conocimiento que lleva aparejado ese tipo de empleos apenas ha calado, al margen de la concreción de PAE ligadas de un modo u otro a la aplicación de las TIC. En los municipios analizados, los empleadores locales y del entorno territorial expresan sin dudar necesidades de empleos cualificados y de personas con amplias competencias. Pero la realidad empresarial no presenta índices altos de empleos de

esas características y, como sucede en el caso “A”, los empleadores no están dispuestos a asumir compromisos de contratación para los puestos de trabajo cualificados que dicen precisar. O, como ocurre en el caso “B”, las propuestas en esa dirección no han encontrado todavía eco entre el empresariado ni tampoco, al menos suficientemente, en los órganos de la administración local.

En cualquier caso, diseñar PAE que tengan en cuenta las particularidades del tejido productivo local y las características sociolaborales de las personas del territorio requiere un conocimiento preciso de ambas realidades. Investigaciones como las llevadas a cabo en los dos municipios puestos como ejemplo, quieren servir para proporcionar dicho conocimiento y para articular, a partir de él, las actuaciones que se entiendan adecuadas para propiciar el crecimiento del empleo y el mantenimiento de la cohesión social.

Cabe indicar, para finalizar, que si la adecuación de las PAE a las peculiaridades del territorio es, siempre, un elemento a tener presente para que la aplicación de medidas concretas sea exitosa, en momentos como los actuales se hace todavía más imprescindible. En efecto, especialmente en España pero también en el conjunto de la UE-27, la crisis económica está afectando seriamente el volumen, las condiciones y la calidad del empleo. Eso repercute sobre la situación y el bienestar de las personas. Y uno (empleo) y otra (bienestar) acaban concretándose en el ámbito local. Propiciar desde ese ámbito PAE que, partiendo del territorio, sirvan a la creación de empleo y al bienestar y la cohesión social es desde luego deseable. Además es posible. Aunque también es difícil y más todavía cuando las políticas aplicadas para afrontar la crisis se centran en la reducción del gasto público. Una reducción que para casos como los ejemplificados se concreta en la paralización de Llei de Barris, aunque por ahora no de los programas de empleo, Treball als Barris, asociados a ella. Por otro lado, la reforma de la administración local que lleva debatiéndose desde el 2012 no parece augurar una ampliación de las competencias locales. Tampoco en materia de empleo, lo cual no facilitará la concreción de acciones favorecedoras de la creación de empleo en el ámbito local.

La aplicación de PAE orientadas localmente bajo las premisas que se han indicado requiere esfuerzo e

imaginación; pero requiere, sobre todo, consenso social. La interacción entre los agentes sociales ligados al empleo en el territorio (organizaciones sindicales y empresariales, administración pública local, centros de formación, servicios públicos de empleo, asociaciones de promoción económica, entidades del tercer sector, etc.) es un elemento clave para, una vez conocida con precisión la situación laboral y económica del territorio, actuar en favor del empleo y de la cohesión social.

Referencias bibliográficas

Alburquerque, F. (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla: Fundación Universitas.

Alujas, J.A. (2006): "Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 61.

Banyuls, J. et.al. (2009): "The transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism?", en Bosch, G.; Lehndorff, S. y Rubery; J. (eds.): *European Employment Models in Flux. A comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. New York: Palgrave Macmillan.

Barbier, J.C. (2005): "The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?", en Zeitlin, J.; Pochet, P.; Magnusson, L. (eds.). *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang.

Barbier, J.C. (2006): "Activación de los sistemas de protección social y el seguro de desempleo", en Toharia, L. (ed.). *Los Mercados de trabajo transicionales. Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

Bengtsson, M y Berglund, T. (2011): "Labour market policies in transition: From social engineering to stand-by-ability", Paper en *25th Conference of the Nordic Sociological Conference*, University of Oslo.

Bosch, G.; Rubery, J.y Lehndorff, S. (2007): "European employment models under pressure to change", en *International Labour Review* nº 146.

Cauces (2011): "Políticas activas de empleo: crónica de una reforma anunciada", en *Cauces* nº 16.

CEDEFOP (2010): *Skills supply and demand in Europe: Medium-term forecast up to 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Clasen, J.; Clegg, D. (2006): "Beyond activation: reforming European unemployment protection systems

in post-industrial labour markets", en *European Societies* nº 8(4).

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

Comisión Europea (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: Comisión Europea.

Crespo, E.; Serrano, A. (2004): "The EU's concept of activation for young people: towards a new social contract, en Serrano A. (ed.) (2004) *Are activation models converging in Europe?: The European Employment Strategy for young people*. Brussels: European Trade Union Institute.

Crouch, C. (2005): *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. New York: Oxford University Press.

Deacon, A. (1999): "The influence of European and American ideas upon new labour thinking on welfare reform", Paper en *Conference on global trajectories: ideas, transitional transfer and models of welfare reform*, Florence.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford Univ. Press

European Commission (2012): *News skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment*. Brussels: European Commission.

Gardiner, J. (2000): "Rethinking self-sufficiency: employment, families and welfare", en *Cambridge Journal of Economics*, nº 24.

Grover, C.; Stewart, J. (1999): "Market workfare, social security, social regulation and competitiveness in the 1990s", en *Journal of Social Policy* nº 28.1.

Hall. P. A. y Soskice, D. (eds.) (2001): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.

- Jepsen, M. y Serrano, A. (2005): "The European Social Model: an exercise in deconstruction", en *Journal of European Social Policy*, v. 15, nº 3.
- Jessop, B. (2002): *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press.
- Lodemel y Trickey (2001): *An offer you can not refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy press.
- Lope, A. (2011): "Els sistemes d'orientació i inserció laboral i la importància de la formació", en Maxé, V. y Muñoz, A. (comps.), *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*. Barcelona: COLPIS y Departament Economia i Finances Generalitat de Catalunya
- Lope, A. et.al (2010): "El modelo de empleo como instrumento explicativo de las características del empleo", Ponencia en *X Congreso Español de Sociología*, Pamplona.
- Lope, A. y Alòs, R. (2013): "Las políticas activas de empleo en España. Deficientes políticas para malos empleos", en *Sociología del Trabajo* nº 77.
- López, M.; Lope, A. y Verd, J.M. (2007): "El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario", en *Cuadernos de Relaciones Laborales* v.25 nº 2.
- Martínez López, A. (2008): "La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social", en *Portularia* v. VIII nº 2.
- Mead, L. (1997): *From welfare to work: lessons from America*. London: IEA Health and Welfare Unit.
- Prieto, C. (coord., 2009): *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Rhen, G. (1990): *Ensayos sobre política de empleo activa*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Rubery, J. y Grimshaw, D. (2003): *The organization of employment. An international perspective*. Houndmills, Basingstoke y Hants: Palgrave MacMillan.
- Sanz, P. (2012): "Análisis de los marcos interpretativos de la Estrategia Europea de Empleo", Comunicación en *IX Congreso Nacional sobre Mercado de Trabajo y Relaciones Laborales*, Universidad de Valladolid.
- Serrano, A. (ed.): (2004): *Are activation policies converging in Europe?. The European Employment Strategy for young people*. Brussels: ETUI.
- Serrano, A. (2007): "Activations Regimes in Europe: a clustering exercise", en Serrano A. y Magnusson, L. (*Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*). Brussels: PIE-Peter Lang.
- Simonazzi, A. M. (2007): "Care regimes and national employment model", en *Cambridge Journal of Economics* nº 33.
- Taylor-Gooby, P. (2008): "The new welfare state settlement en Europe", en *European Societies* v.10 nº 1
- Van Berkel, R. y Moller, H. (2002): *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*. Bristol: Policy Press.