

El Observatorio Local de Empleo como instrumento de apoyo para la observación estratégica y la evaluación participativa en el marco de la iniciativa Europea Urban: "Huelva en acción"

OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO¹
UNIVERSIDAD DE HUELVA

1. Introducción.

En las ciudades intermedias como Huelva, que han crecido con una importante dependencia de los recursos naturales, explotados en el marco provincial y cuyos sectores están hoy fuertemente agotados por las reglas del mercado abierto, los efectos de la crisis económica provoca una dinámica de crisis social. Las consecuencias de ésta se reflejan inevitablemente en las ciudades, pero sobre todo en los barrios más débiles.

Es así como por decisión C (95) 1659 de la Comisión de fecha de 19 de Julio de 1995 se aprueba la concesión de una ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE), para un Programa Operativo para España en el marco de la iniciativa comunitaria URBAN del que forma parte el proyecto "Huelva en Acción" del Ayuntamiento de Huelva.

El conjunto de medidas que componen "Huelva en Acción" pretende dinamizar económica y socialmente la ciudad, para situarla en la dirección hacia su necesario desarrollo social urbano y ello partiendo de las posibilidades que la ciudad de Huelva tiene para su desarrollo local.

El proceso seguido en la elaboración del Proyecto "Huelva en acción" partió de un análisis social y económico², desde una perspectiva global, consi-

¹ El Observatorio Local de Empleo está compuesto por las profesoras M.J. Asensio Coto, María de la O Barroso, Manuela de Paz Bañez, Blanca Miedes Ugarte y Dolores Redondo Toronjo. Además, se trabaja con investigadores de la Universidad de Franche Comté, concretamente con los miembros del Laboratorio de Matemáticas, Informática y Estadísticas, dirigido por el Profesor J.J. Girardot.

² *Estudio sobre la dinámica de la exclusión social y económica en Huelva. Mapa social.* Universidad de Huelva, 1995. Mimeo.

derando lo económico y lo social no como una dualidad, sino como dos dimensiones en muy estrecha relación.

Este estudio específico sobre la dinámica de la exclusión social en Huelva³ permitió reflexionar y extraer importantes conclusiones para el diseño del plan de actuaciones que intentan dar respuesta desde una óptica multidimensional a la realidad objeto de intervención.

Y para ello, una de las acciones contempladas en el conjunto de las medidas es **el Observatorio Local de Empleo** que permitirá reunir los datos útiles para la acción socioeconómica, así como organizar la coherencia de estas informaciones de manera a mejorar su disponibilidad y las posibilidades de análisis. Esta voluntad nació de la constatación de que los datos necesarios para definir las poblaciones desfavorecidas son a menudo antiguas, no compatibles y poco fiables, y que tratándose de exclusión, son datos muy incompletos.

Este trabajo tiene por objeto presentar los objetivos del Observatorio Local de Empleo que se ha puesto en marcha en estos meses dentro del amplio abanico de medidas económicas y sociales del Proyecto "Huelva en Acción".

Previo a la presentación de esta acción, creemos sin embargo necesario apuntar algunos elementos teóricos para una buena comprensión del Observatorio como instrumento importante en la observación estratégica.

2. Elementos teóricos para el análisis de la exclusión social.

Concentración de la riqueza y transformación de la pobreza

Los últimos estudios sobre la pobreza en el seno de la Unión Europea están mostrando que mientras la masa salarial está disminuyendo, las rentas de propiedad están conociendo una fuerte subida desde los años ochenta. La crisis del empleo y la reestructuración de la economía están afectando, según diferentes autores, esencialmente a los asalariados.

³Ibidem

En los países occidentales, la reaparición de la pobreza ha sido el punto de debate, pero el hecho más significativo ha sido el cambio en las formas de la pobreza. Con el debilitamiento de la voluntad para la igualdad y la aparición de una franja cada vez mayor de excluidos al margen de la sociedad, la legitimidad social del Estado de Bienestar se cuestiona. Como escribe el profesor G. Rodríguez Cabrero:

*"la apuesta por la asistencialización de la protección social como la vía para la universalización de los derechos sociales genera una importante división interna del Estado del Bienestar, una materialización segmentada de los derechos sociales según la cual la universalización de los derechos sociales se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora de forma que los grupos más débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad, son protegidos por un nivel protector de subsistencia -el de tipo asistencial- cuando no quedan excluidos, a la vez que los grupos integrados en el mercado de trabajo pueden intensificar su protección con mecanismos privados."*⁴

Se consolida así un componente *dual* en el sistema de protección social.

La crisis estructural de empleo

Un segundo aspecto a destacar es la crisis del empleo. Esta centra una parte importante de los trabajos e investigaciones actuales en relación a la redefinición del Estado de Bienestar y a la producción de Bienestar Social.

Hoy el desempleo aparece como una realidad objetiva: nadie plantearía que no existe. El desempleo es en la actualidad considerado como una variable estructural, casi podríamos decir que "natural", de la vida contemporánea. El desempleo no se define sólo por una condición social objetiva (el estar privado de empleo), es una situación subjetiva (se vive de manera distinta por los individuos), pero es también un estatus reconocido (enmarcado por instituciones y reglas).

No obstante las evoluciones recientes de este fenómeno implican retomar las causas tradicionales del desempleo, priorizándose en la actualidad la

⁴ G. RODRÍGUEZ CABRERO (1194): "La política social en España 1980-1992", en JUÁREZ, M. (dir.) (1994): *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Fundación FOESSA, Madrid.

fragilización de las distintas categorías estadísticas y sociales heredadas del período de crecimiento.

La noción del desempleo está así íntimamente ligada a la noción de asalariado y al modo de producción industrial que se ha establecido al mismo tiempo que se ha consolidado el Estado intervencionista (Salais y otros, 1986). La relación salarial que se apoya en el contrato de trabajo y que es el punto central del modo de producción industrial conoce hoy un cambio de perspectiva, no exenta de consecuencias en el tratamiento político del problema. El debate hoy se centra en tres posiciones en relación al cambio profundo que está conociendo la noción del pleno empleo.

1. El desempleo puede tratarse como un problema de *management* económico cuya solución pertenece a las empresas, ingenieros o tecnocracia.
2. Es un problema que pone en entredicho los modos de regulación del sistema económico, es decir el entorno político-institucional de las empresas, las normas salariales, la organización del intercambio mundial, etc.
3. Los cambios en el empleo imponen un cambio de paradigma, una redefinición de los fundamentos del contrato social y de los modelos de acción colectiva.

El Estado de Bienestar como objetivo planteaba de una forma conjunta los elementos siguientes: la emancipación individual, la integración y la homogeneización de la sociedad. Cada uno sería más libre en relación a los demás, y a la vez estaríamos en presencia de una sociedad más igualitaria y más integrada. Esta sinergia entre igualdad e integración se realizaría mediante **el empleo**.

La exclusión social en los países desarrollados

El modelo de política económica desarrollada en los países industriales a lo largo de los años ochenta, aunque parece que funcionó aparentemente bien durante el período de 1985-1989, se ha revelado incapaz de resolver algunos problemas crónicos y ha hecho aparecer otros que se han considerado como nuevos.

La crisis ha puesto de manifiesto las limitaciones del modelo de crecimiento seguido para dar respuestas eficaces al problema del empleo y del desarrollo. Y esto no sólo desde aspectos cuantitativos sino -lo que es más importante- desde una perspectiva de progreso para *ser socialmente distributivo y territorialmente equilibrado*.

La depauperización progresiva de grandes capas de población ha desbordado la capacidad analítica de los parámetros al uso. Hasta ahora, la cuestión de la pobreza no ha figurado en el repertorio de las propiedades analíticas de la profesión económica. Sin embargo, y parece contradictorio y paradójico, el análisis de la riqueza ha constituido una prioridad básica de especialización en el conjunto de las Ciencias Económicas. De este binomio riqueza/pobreza, el pensamiento económico sólo ha prestado atención al primer término desentendiéndose del segundo.

No obstante, los últimos acontecimientos en los países ricos y más concretamente en los países pertenecientes a la Unión Europea, han hecho que el fenómeno de la pobreza y por tanto de la exclusión esté preocupando cada vez más a los responsables políticos, económicos y sociales así como a la opinión pública.

En efecto, la Unión Europea no puede, dentro del contexto actual de las perspectivas que se abren para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política, desentenderse de estas situaciones que por su existencia y magnitud apuntan a la necesidad de una Europa más equilibrada. *Si no se asocia a las preocupaciones económicas, la preocupación de su cohesión interna y de su dimensión social, difícilmente se podrá hablar de una Europa más democrática y por tanto más justa.*

Hasta ahora cuando se ha hablado de pobreza, sólo se ha realizado desde una perspectiva de dimensión económica. Normalmente, los escasos estudios -aunque cada vez van siendo más numerosos- se han limitado a fijar el umbral estadístico de la pobreza, sin tomar en consideración las raíces que tiene la pobreza en los procesos de marginación y exclusión así como su ubicación en una estructura social de desigualdad.

A menudo se ha obviado la comprensión de la desigualdad, y por tanto sus efectos de pobreza y marginación, como un elemento indisociable de las estructuras económicas, políticas e ideológicas que imponen su lógica en nuestra sociedad.

Para numerosos autores, la supresión del vínculo entre crecimiento y eliminación de la pobreza revela la modificación estructural del modelo de desarrollo económico que se ha manifestado durante los años gloriosos del Estado de Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial. Este cambio de crecimiento, con el paso de una economía "taylorizada" a un crecimiento por "especialización más flexible" crea en un mismo movimiento "riquezas en un polo de la sociedad y exclusiones en otro"⁵. Este análisis pone de relieve que la exclusión económica no es consecuencia principalmente de las características individuales (déficit de cualificación, minusvalías sociales,...) sino que *aparece como un subproducto del funcionamiento mismo de la economía*. El debate actual sobre el fenómeno de la exclusión social se centra esencialmente en su carácter estructural, en cuanto que éste tiende a instaurar, en el seno del cuerpo social, un mecanismo que excluye de la vida económica y social y, por tanto, de la participación en la prosperidad, a una parte cada vez mayor de la población.

El problema ya no es sólo de la desigualdad entre los extremos opuestos de la escala social, sino también de la distancia en el seno del cuerpo social entre los que están en el centro y los que están al margen.

Ya no se habla de pobreza sino de exclusión social, y esta noción permite mejor analizar el carácter dinámico de este fenómeno y acentúa más nítidamente el *carácter multidimensional* de los mecanismos por los que las personas y grupos -o incluso territorios- se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos socioeconómicos que constituyen la integración social y por ende la identidad.

Este concepto no es utilizado exactamente en el mismo sentido en todos los países desarrollados. Pero los interrogantes que plantea sobre los procesos y situaciones a los que apunta, son interrogantes comunes, precisamente porque los cambios estructurales en cuestión inciden en todos estos países.

La exclusión social no se limita sólo a la no participación en el empleo, ni a la insuficiencia de recursos financieros sino que se hace patente y se manifiesta en otros ámbitos como la vivienda, la educación, la salud, el acceso a los servicios, etc. Al insistir en los "riesgos de las brechas en el cuerpo social" esta noción apunta aún más allá de la desigualdad social y ulteriormente a los riesgos de *dualización o de fragmentación social*.

⁵S. WHUL (1991): *Du chômage à l'exclusion? L'état des politiques? L'apport des expériences, Alternatives. París.*

3. La observación de las poblaciones desfavorecidas: conocer para actuar mejor. El observatorio local de empleo.

El Ayuntamiento de Huelva ha venido desarrollando líneas de actuación contra la exclusión social y económica desde hace varios años, como es el caso de su participación en el programa Europeo de lucha contra la pobreza (Pobreza 3), actuando en uno de sus barrios más desfavorecidos, y desde donde se abrió un proceso para actuar en el resto de la ciudad por medio de la Iniciativa Comunitaria Urban: "Huelva en acción"

Este proyecto ha sido elaborado con dos ejes nucleares que sintetizan la fuerza dinamizadora con la que se caracterizan, de una forma interrelacionada todas y cada una de las acciones que comprende. Una de las características principales del Proyecto es el carácter innovador con que se plantea, desde un modelo de intervención, de organización y de evaluación e investigación, inspirados en tres principios esenciales: la multidimensionalidad, el partenariado y la participación.

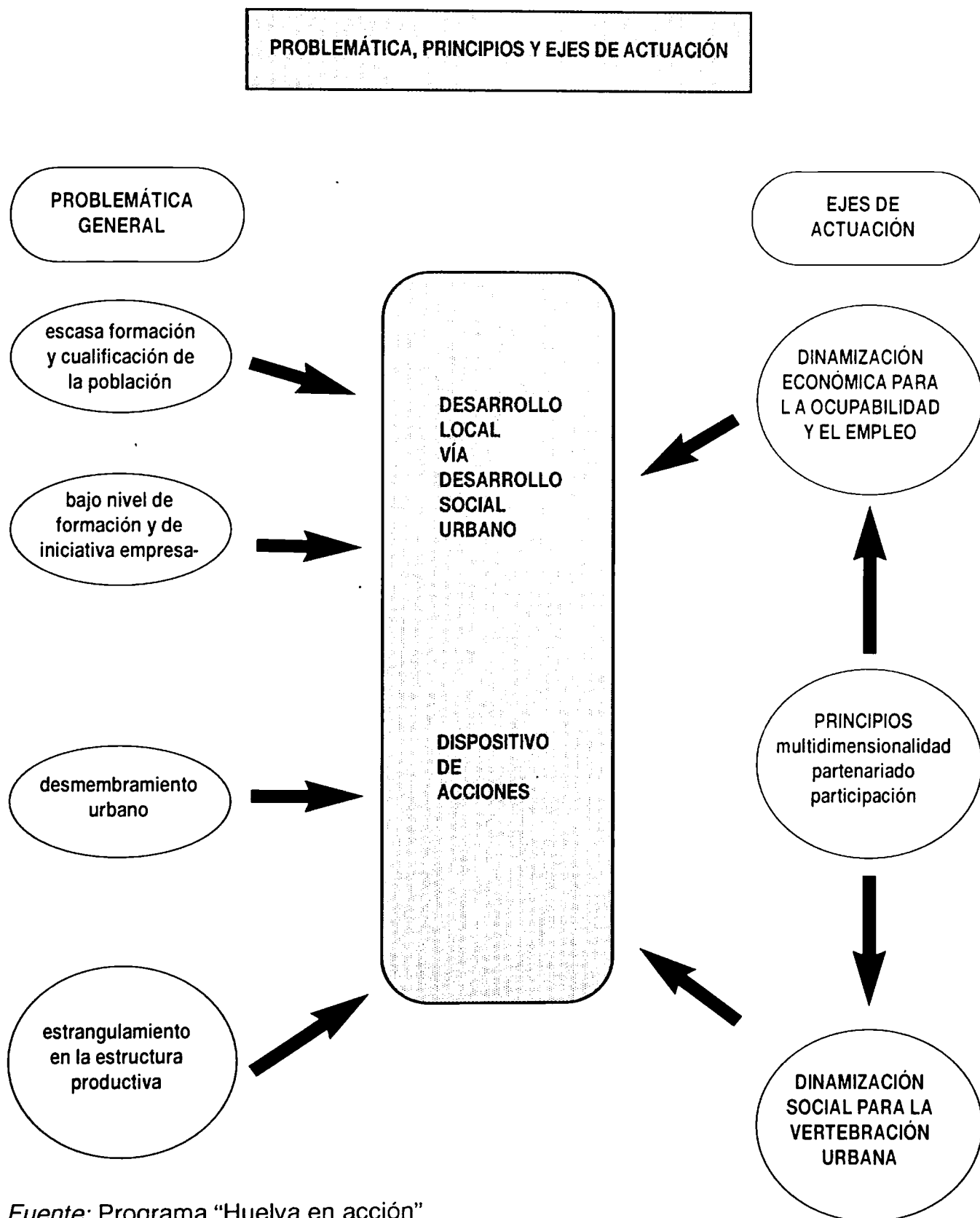
La crisis socioeconómica ha puesto de manifiesto las limitaciones del modelo de crecimiento económico actual. En este contexto es donde se ha puesto de manifiesto el carácter estratégico que reviste la recuperación de la dimensión local para promover desarrollo, abriendo a nuevos espacios los resortes del crecimiento y dando entrada a nuevos actores como protagonistas de la actividad económica y social.

Un nuevo crecimiento que articule de forma innovadora lo económico y lo social está en la base del diseño del conjunto de medidas del proyecto "Huelva en acción". Sin embargo, la base de esta nueva articulación se debe centrar en dos formas de innovación: la tecnológica y la social. El crecimiento, el empleo, entre otros, sólo serán objetivos posibles si se crean las condiciones sociales y económicas de recursos e innovación. De ahí la importancia de incorporar los territorios y sus recursos a los procesos de desarrollo. En este contexto, está claro que el desarrollo no es una más de las líneas de actuación en que se plasman las políticas públicas, como pueden serlo la innovación o la potenciación de determinados sectores económicos. El *desarrollo local* en este caso es una dimensión esencial a las distintas políticas capaz de propiciar otro entendimiento de las decisiones en lo tocante a la economía, la sociedad, la innovación o el territorio.

En este sentido se entiende que la ciudad debe actuar como un verdadero motor de desarrollo económico y social, ya que el problema de la exclusión y de la inserción de los grupos y/o las zonas más desfavorecidas se plantea de manera más agudizada en el medio urbano. La revalorización de los barrios en crisis aparece así como el eje prioritario de la política urbana.

Este va a ser el objetivo esencial del proyecto: "Huelva en acción", considerando de forma prioritaria lo social, no como el subproducto del crecimiento económico, sino como un vector de este crecimiento. Desde esta perspectiva, la dimensión social no puede centrarse sólo en un conjunto de medidas de acompañamiento de la economía, *sino que tiene por objetivo el estructurar un entorno y construir una red intensa de relaciones, multiplicando las oportunidades económicas.*

El esquema siguiente ayuda a observar, de forma gráfica, la interacción entre la realidad de la problemática observada, los principios que rigen el Proyecto y los ejes de actuación que vertebran el conjunto de acciones y medidas.

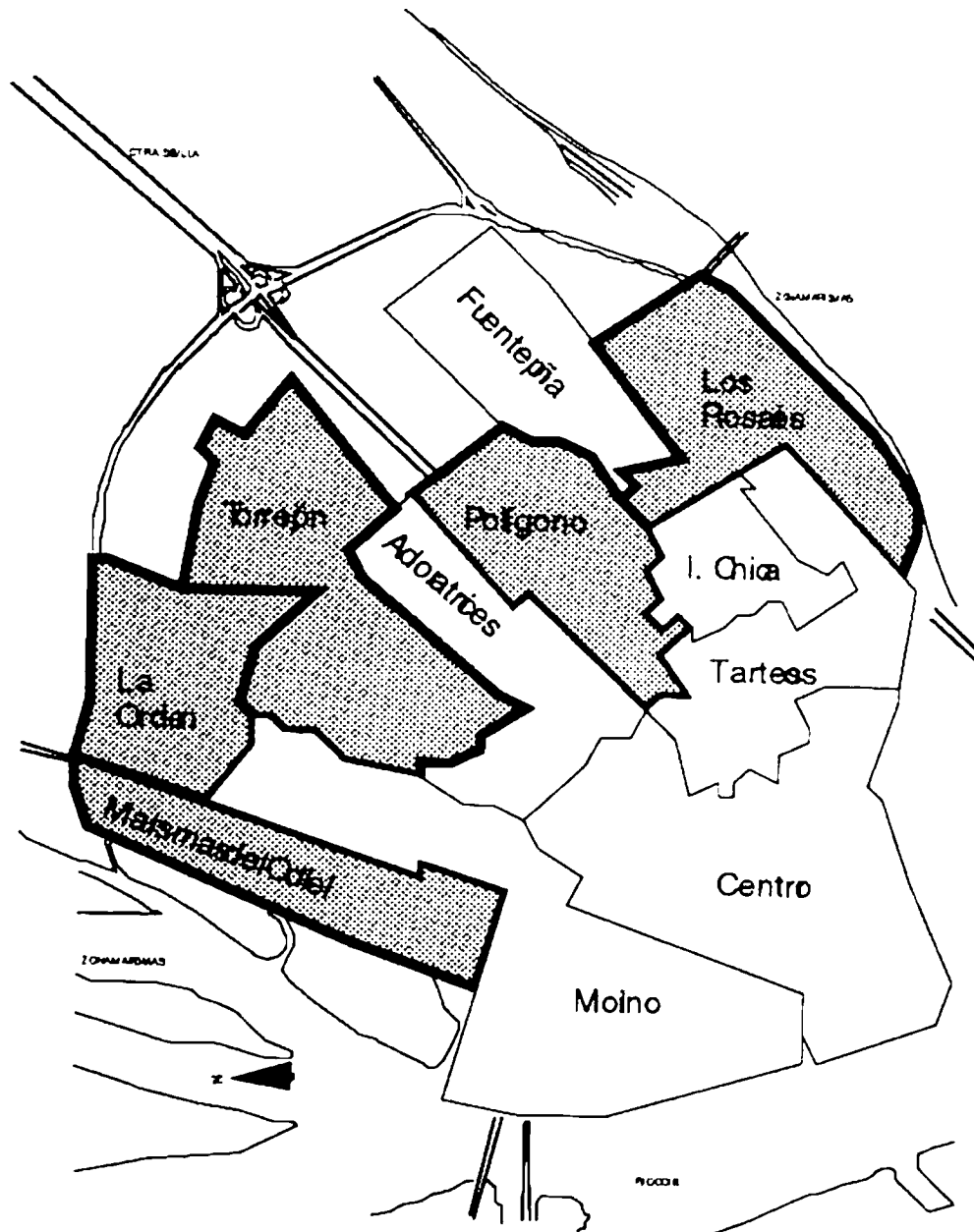


Fuente: Programa "Huelva en acción"

La delimitación de las zonas beneficiarias de este proyecto se ha configurado en base al estudio realizado sobre la 'Dinámica de la exclusión social y económica de Huelva. Mapa social de Huelva' en 1994. Esta delimitación se circunscribe a barrios concretos, si bien, se han establecido zonas o áreas de afectación atendiendo a la similitud y proximidad de determinados barrios entre sí, así como a una mejor optimización de los dispositivos y recursos puestos en juego. Las zonas han sido denominadas bajo el nombre característico y popular con que se conocen los barrios que las conforman. Estos barrios configuran un arco periurbano que rodea la ciudad, desestructurando el núcleo urbano y sus alrededores. En ellos se sitúan los sectores de población con mayores necesidades sociales y económicas de la ciudad. La población correspondiente a estas cinco zonas suman un total de 63.498 habitantes, representando el 43,75 % de la población afectada en relación a la población total de Huelva capital.

PROBLEMÁTICA OBSERVADA

- Problemática aguda de empleo
 - desempleo en jóvenes
 - paro de larga duración
 - precarización en empleo
 - desempleo femenino
- Economía sumergida
- Problemas de vivienda
 - dificultad de acceso a la vivienda para jóvenes
 - hábitat insalubre (Marismas)
- Problemas de salud
- Problemática de droga
- Inseguridad
- Problemática de hogares jóvenes en situación de fragilidad

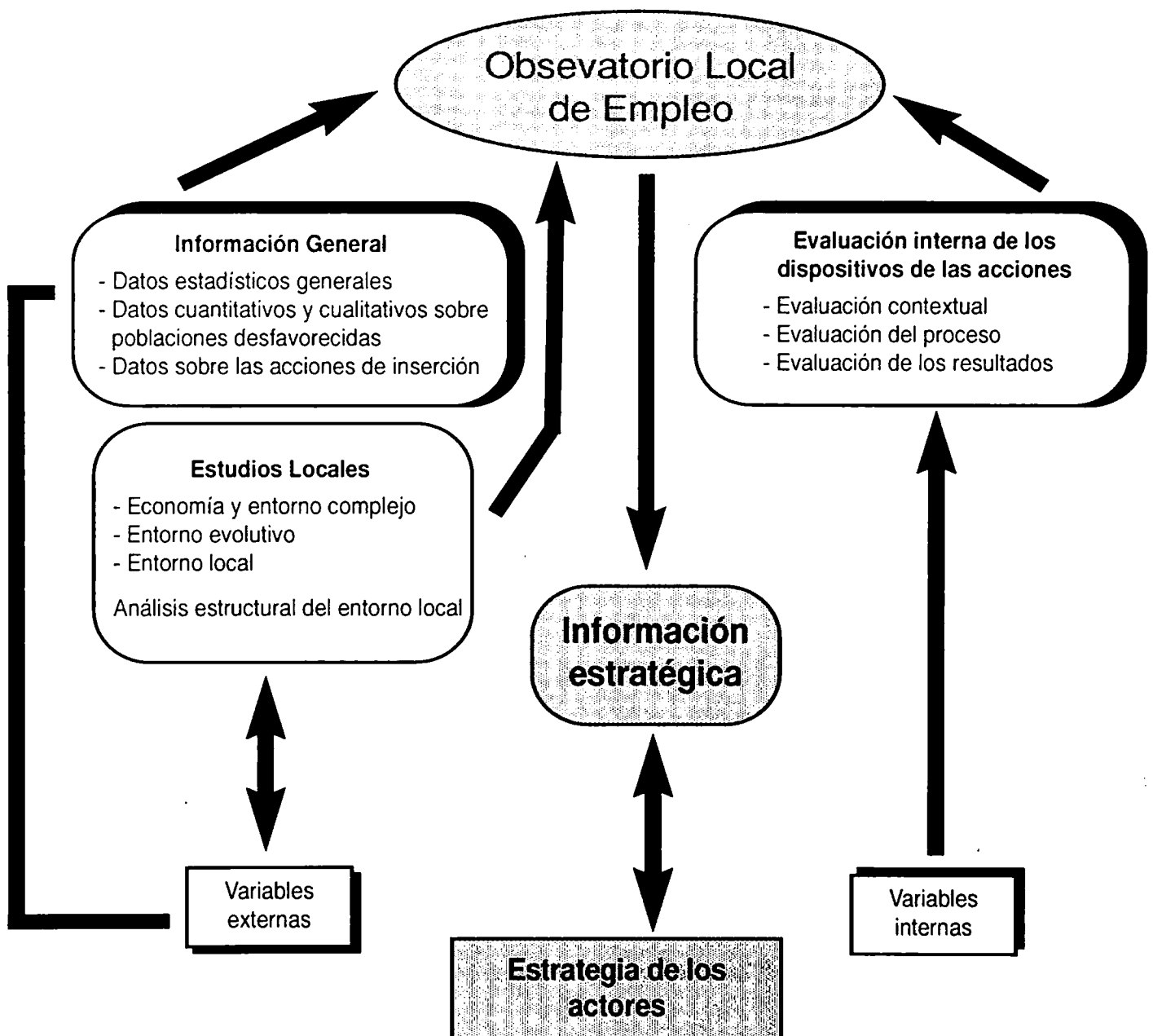


Fuente: "Dinámica de la exclusión social y económica de Huelva", Universidad de Huelva

¿Qué aporta el observatorio local de empleo?

La complejidad del proyecto presentado en el apartado anterior hace imprescindible una actividad de observación estratégica, de ayuda a la acción y a la toma de decisión en relación a los colectivos desfavorecidos en un contexto de desarrollo local.

La vocación del Observatorio es la de organizar el conjunto de datos útiles en materia de acción social y de ponerlos a disposición de los políticos, instituciones y administraciones, para los cuales éstos puedan constituir una ayuda no sólo a la toma de decisión, sino también a los actores del terreno en la mejora de su conocimiento de las zonas de intervención y así permitir la elaboración de dispositivos de acciones. Generalmente no se dispone de estos datos y si éstos existen, normalmente no se puede acceder a ellos fácilmente, ya que están dispersos, poco explotados, poco organizados y no son significativos por falta de posibilidades de comparaciones con otro tipo de información complementaria.



El observatorio está compuesto de tres conjuntos de informaciones:

- * Datos sobre la población de Huelva ciudad y sobre las poblaciones objeto de los servicios sociales, así como de las acciones que se están desarrollando en materia de inserción socio-profesional. *El objetivo esencial es el conocimiento de los colectivos más desfavorecidos.*
- * Un repertorio de las estructuras existentes, acciones desarrolladas a nivel de provincia, informaciones útiles para el diseño de proyectos, así como el desarrollo de las acciones y la concertación en el seno de los dispositivos en marcha. *No sólo se presenta las diferentes respuestas sino también sus sinergias.* Además, se tiene previsto publicar un anuario de los diferentes actores de la inserción profesional y social a partir del repertorio informatizado que estará continuamente actualizado. Este repertorio se está diseñando para que pueda ser consultado de manera interactiva con acceso telemático.
- * Indicadores de inserción profesional y social, *calculados y elaborados por el Observatorio* a partir de datos socioeconómicos publicados por los Institutos estadísticos e Instituciones sociales, *homogeneizados y actualizados por el observatorio.* Ello permitirá elaborar periódicamente indicadores del contexto socioeconómico donde se desarrollan las diferentes acciones de "Huelva en acción", así como un análisis de la situación de la población en esos barrios. Los indicadores se elaborarán, y esto es uno de los aspectos más innovadores del observatorio, en relación a un barrio o un eje de intervención, así como los mapas correspondientes. El conjunto de estos datos se pondrá a la disposición tanto de los distintos actores de la acción socioeconómica como para los agentes locales en la lucha contra la exclusión. Se publicará también todos los trimestres un boletín estadístico analizando la evolución de las informaciones sobre series temporales e indicadores contextuales que permitirá la armonización espacial y temporal en el marco de información espacial

El Observatorio reúne así de manera coherente, tanto a nivel espacial como temático, los datos socioeconómicos pertinentes para la Acción socioeconómica y principalmente para las acciones de inserción de las poblaciones más desfavorecidas en el campo sociolaboral.

Un diagnóstico anual de una encuesta periódica a una muestra de hogares se realizará. Este diagnóstico permitirá:

- * establecer una tipología de la población en función de las dificultades y de las potencialidades de inserción profesional y social.
- * estimar la capacidad de las acciones existentes para responder a estas dificultades
- * evaluar el impacto general de las acciones de inserción profesional y social puestas en marcha en un contexto de desarrollo local de la ciudad.

4. El Observatorio Local de empleo en RED.

Uno de los aspectos más importante de este Observatorio es su carácter transnacional. El equipo investigador participa activamente en la red europea "Réseau Européen d'Initiatives d'intégration Economique" desde su inicio en 1992. En esta red participan distintos actores del terreno en la lucha contra la exclusión social mediante acciones de la inserción por lo económico de Bélgica, Francia, Portugal, Irlanda y Alemania. En la actualidad estamos trabajando en los programas siguientes:

- * Catalyse: conjunto de proyectos europeos que trabajan en la observación de itinerarios de inserción sociolaboral
- * Domino: Conjunto de proyectos que trabajan en acciones de inserción por lo económico en el marco de dispositivos de desarrollo local.
- * Insieme: Conjunto de proyectos europeos que trabajan en acciones donde la coordinación entre los distintos actores socioeconómicos en un contexto de desarrollo local es fundamental.

El esquema siguiente muestra la interrelación de los tres programas transnacionales donde la observación de las poblaciones desfavorecidas en relación a la inserción socioprofesional es el tema central y donde el observatorio Local de empleo de Huelva es uno de los proyectos pilotos.

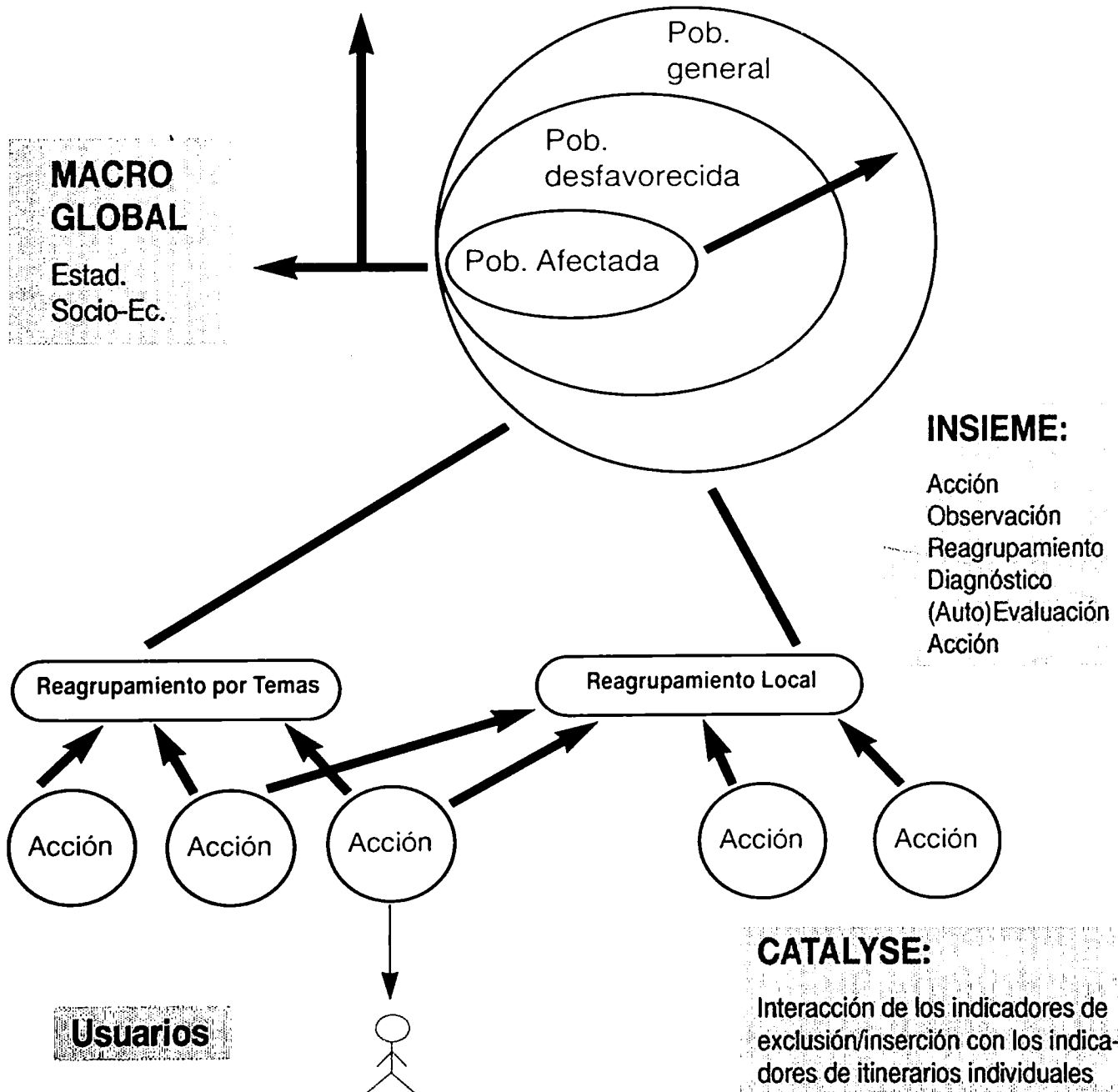
OBSERVACIÓN DE LAS POBLACIONES DESFAVORECIDAS

DOMINO:

Interacción entre los indicadores de exclusión/inserción y los indicadores de desarrollo

MACRO GLOBAL

Estad. Socio-Ec.



INSIEME:

Acción
Observación
Reagrupamiento
Diagnóstico
(Auto)Evaluación
Acción

Usuarios

CATALYSE:

Interacción de los indicadores de exclusión/inserción con los indicadores de itinerarios individuales