

# La incidencia de la formulación comunitaria de las iniciativas locales de empleo en la aplicación estatal de la política de empleo en España

*Pedro Luis Pérez Guerrero*  
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

## 1. INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO MULTINIVEL

El crecimiento de la influencia de las decisiones comunitarias sobre las políticas de los Estados miembros parece una realidad claramente constatable (con independencia de la valoración que se pueda realizar acerca de su ritmo e intensidad). Por esto, como hipótesis de partida en este artículo, consideraremos la idea de que las iniciativas locales de empleo aparecen en el marco de las políticas de empleo de los Estados, bajo un determinado grado de influencia por parte de las instituciones comunitarias europeas y dando cabida a la participación de otros niveles territoriales de gobierno y administración subnacionales. Analizar dicho grado de influencia y las características de tal efecto, es el propósito principal que intentaremos desarrollar.

No es ajena la política de empleo (al igual que otras políticas públicas) ni, concretamente, la cuestión de las ini-

ciativas locales de empleo, al debate relacionado con la naturaleza del proceso de integración. De acuerdo con la visión que se sostenga acerca del proceso de integración europea, el encuadre de las políticas públicas en éste también es claramente diferente. Así, según se trate de una óptica neorrealista, liberal, internacionalista, federalista o neofuncional, las actuaciones públicas procederán de un marco en que el Estado tenga más presencia o se hallen más próximas al ámbito de decisión estrictamente comunitario<sup>1</sup>. Próxima a la visión funcional del esquema comunitario se halla la aproximación de la orientación hacia las políticas ("policy oriented approach"). Así, se entiende que alrededor de cada tipo de política pública se genera una red característica de actores estatales y comunitarios, así como públicos y privados. Estos actores se interrelacionan a través de diferentes niveles de gobierno y escalas territoriales (concepto de gestión multinivel<sup>2</sup>), influyéndose de modo recíproco<sup>3</sup>. Se trataría de un modelo de elaboración, formulación, implementación y evaluación de políticas más o menos compartido en cada una de estas fases.

<sup>1</sup> CIENFUEGOS MATEO lleva a cabo una semblanza de las principales corrientes de estudio del proceso europeo de integración. Brevemente citaremos las siguientes: en primer lugar el neorrealismo, que entiende que los Estados son los actores preponderantes de las relaciones internacionales y las organizaciones internacionales son meros instrumentos de acción internacional de los que se sirven aquellos para alcanzar sus objetivos; en segundo lugar, el liberalismo intergubernamental considera que el régimen internacional es de naturaleza intergubernamental, diseñándose mecanismos que permitan gestionar la interdependencia económica mediante la coordinación de las políticas; en tercer lugar, el confederalismo asumiría que la Unión Europea representa una simple asociación voluntaria de Estados con un interés común; en quinto lugar, la idea fuerza de la teoría internacionalista es que la Unión Europea es sencillamente otra organización internacional más, con caracteres propios aunque no nuevos; y, por último, el neofuncionalismo, que considera insuficiente la capacidad de los Estados para afrontar algunas cuestiones en solitario. El neofuncionalismo, a diferencia del funcionalismo clásico, tiene en cuenta la capacidad de aprendizaje del territorio y en la capacidad de dirección técnica. Véase CIENFUEGOS MATEO, M. "La naturaleza de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea" en *Revista Vasca de Administración Pública* (Mayo-agosto, 2003), p. 81

<sup>2</sup> El concepto de gestión multinivel alude a la participación plural, fluida y en diversos ámbitos, tanto de los actores públicos como de los privados, en las diferentes fases de las políticas públicas. Resalta la importancia de las personas que integran las redes. Esto es así, porque el funcionamiento de todo este sistema se basa en unas pautas estables y favorecedoras de la confianza entre actores. Tal confianza actúa como garantía para los flujos de información y facilita la consecución de acuerdos entre partes. Se puede afirmar que la gestión multinivel atañe a todas las fases de las políticas públicas (ya sean la definición de los problemas, la configuración de la agenda, la elaboración de la decisión, la formulación de las políticas, la implementación y su evaluación y, en su caso, redefinición). En cada una de estas fases la posición de los actores es cambiante, gozando las Administraciones Públicas, en alguna de ellas, de la exclusividad. En ocasiones, incluso las relaciones que se establecen en la gestión multinivel desbordan los cauces de relación formalmente establecidos. CRESEPO se hace eco de la máxima de que "las políticas públicas unen lo que las Constituciones dividen". En definitiva, se consolida como nueva forma de gestión el sistema la gestión en red, en donde cada marco institucional y sectorial, desde sus oportunidades y restricciones específicas, auspicia la existencia un entramado propio de actores y de organizaciones formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes. Véase CRESEPO GONZÁLEZ, J. "El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas" en RUANO DE LA FUENTE, J. M. (coordinador). *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo, 2004.

<sup>3</sup> Así, desde esta aproximación se cree en "el aprendizaje de conductas institucionales y decisorio de élites mixtas (políticas, sociales, económicas y tecnocráticas) implicadas en el proceso integrativo y en los mecanismos de organización regional; las interpenetraciones transaccionales (económicas, de comunicaciones sociales, etc) y la interdependencia socio-económica; la socialización utilitarista y afectiva de las élites y las masas; las solidaridades horizontales entre ciudadanos y grupos de diversos países miembros; los juramentos de fidelidad verticales (respecto a las autoridades comunes) y el sostén sistémico, las coaliciones integrativas, las mediaciones y los compromisos sectoriales y globales; el encadenamiento funcional de tareas, las decisiones trascendentales de las élites favorables a la integración cuantitativa y cualitativa". CIENFUEGOS MATEO, M., *op.cit.*, p. 83.

Tampoco es ajena la política de empleo, especialmente en la vertiente de las iniciativas locales de empleo, a las cuestiones relacionadas con el impacto territorial de las políticas comunitarias. Así, podemos considerar que las políticas de empleo formarían parte de lo que RUANO DE LA FUENTE denomina políticas sectoriales con impacto territorial (a falta de una verdadera política territorial como tal)<sup>4</sup>. Este carácter territorializado de las iniciativas da lugar a una configuración de las políticas públicas en la que la gestión de múltiples niveles territoriales se convierte en un factor clave. La gestión multinivel consistiría en un intento de coordinación entre los niveles comunitario, estatal y regional. Se trata de un fenómeno muy complejo que conlleva un alto coste, al tener que negociarse intereses divergentes, políticas y actuaciones distintas. El reparto de funciones en materia territorial no siempre resulta claro. Por una parte, se han de conseguir logros en pro del interés general y, por otra, han de defenderse los intereses específicos (definidos en las competencias y por la presión de la ciudadanía). Esta confusión se ve agudizada, además, por los ciclos políticos y las lógicas partidistas.

## 2. LAS INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO EN EL MARCO DE LAS POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

### 2.1. La plasmación histórica de las iniciativas locales de empleo

El proceso de integración comunitario se fue asentando sobre unos principios liberales que quedaron claramente plasmados en los tratados constitutivos. Puede afirmarse que los objetivos de la política social no se han centrado tradicionalmente en la corrección de los posibles fallos del mercado, sino más bien en la eliminación de los obstáculos a su libre funcionamiento. En este sentido, AGUILERA<sup>5</sup> entiende que la política social de la Unión Europea ha sufrido ciertas limitaciones que han dificultado su expansión y consolidación definitiva, que podrían resumirse en las siguientes:

a) Los Estados miembros han obstaculizado la comunitarización de estas políticas, por miedo a tener que hacer frente a una elevación del nivel de las prestaciones, o por temor a perder una fuente de legitimidad electoral interna muy importante.

b) Los objetivos de contenido económico tienen primacía sobre los contenidos sociales. Por este motivo, las políticas destinadas a contener la inflación, las medidas

monetaristas y las defensoras de la flexibilidad laboral, han venido dominando el discurso político durante buena parte del proceso de integración europea.

c) Las gran brecha social y económica entre los diversos estados miembros conlleva el incremento de las medidas favorecedoras del empleo ante los procesos de ampliación.

d) Todavía nos hallamos lejos de la percepción de una ciudadanía europea como tal. Las políticas de empleo se han percibido, frecuentemente, como actuaciones dirigidas hacia ciertos grupos sociales concretos y no tanto como hacia el conjunto de la ciudadanía.

Estos obstáculos han supuesto que la política de empleo no se haya consolidado en la agenda comunitaria hasta tiempos bien recientes. Así, si nos remontamos a las primeras décadas de las Comunidades Europeas, las principales preocupaciones se basaban en las cuestiones macroeconómicas, como la búsqueda del equilibrio de la balanza de pagos y las medidas monetaristas, considerando ambas necesidades casi como condiciones suficientes para mantener unos niveles de empleo estables.

Sin embargo, la crisis económica de los años setenta llevó a la modificación de los paradigmas económicos anteriores, incapaces de hacer frente con sus recetas macro-económicas a las graves tasas de desempleo, especialmente entre determinados colectivos sociales. Curiosamente, fue durante esta época cuando aparecieron algunas medidas pioneras en el ámbito comunitario y que, salvadas las diferencias históricas, podrían considerarse como precursoras (al menos en su filosofía) con las desarrolladas en los años noventa. Estos trabajos se vieron plasmados en la Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974, con un programa cuyas líneas básicas en materia de empleo ha influido toda la política de empleo posterior, incluso hasta la actualidad<sup>6</sup>.

Otro momento importante, en los años ochenta, fue el proceso de adhesión de España y Portugal, que contribuyó a un incremento importante del número de parados en el global de la CEE. Por este motivo, se pretendió agilizar la aplicación del Fondo Social Europeo, con el fin de intentar paliar tales cifras. Pero en un sentido más estratégico, el ingreso de los países de la Península Ibérica puso de manifiesto la contradicción existente entre el tener que combinar la necesidad de competitividad con la cohesión económica y social. Para encarar este reto, el Consejo había aprobado, a propuesta de la Comisión, en diciembre de 1985, "la estrategia de cooperación para el crecimiento y la creación de empleo". En 1986 se concretaba el "Programa de Acción

<sup>4</sup> Desde el Acta Única Europea se han ido acrecentando, paulatinamente, los fondos con objetivos territoriales. Sus resultados han sido bastante positivos en cuanto a la convergencia entre Estados Miembros. Por el contrario, se ha producido una mayor divergencia interterritorial en el seno de cada uno de los Estados (exceptuando los casos de Francia y Portugal). En el momento de ampliación actual al que asistimos, el criterio de la cohesión plantea desafíos que podrán relacionarse directamente con el propio éxito de la experiencia comunitaria (más de un tercio de la población europea vivirá por debajo del noventa por ciento de la media de renta per cápita comunitaria). Se puede llegar a una configuración europea no ya de dos velocidades, sino incluso de tres o más. Véase RUANO DE LA FUENTE, J. M. (coordinador), *op. cit.*, p. 74.

<sup>5</sup> AGUILERA AGUILERA, R. "La relativa europeización de la política de empleo" en CLOSA C. *La europeización del sistema político español*. Madrid, 2001, p. 353.

<sup>6</sup> En esta resolución se recogía la necesidad de establecer la concertación de las políticas de empleo entre los diversos Estados Miembros y favorecer la cooperación entre servicios nacionales de empleo; la necesidad de ayudar a los trabajadores emigrantes nacionales; el aplicar una política común de formación profesional, creando un centro europeo de formación profesional; y diversas acciones encaminadas a favorecer la igualdad del hombre y la mujer en el mercado de trabajo.

sobre crecimiento de la ocupación", en el que se introducían algunos planteamientos neo-liberales de raigambre británica, especialmente basados en la desregulación del mercado de trabajo y en el recorte de los gastos de protección social<sup>7</sup>.

El Acta Única Europea también ejerció unos efectos claros sobre las políticas de empleo desde su concepción de la cohesión económica y social. La reforma del artículo 118-A intentaba implicar a los Estados Miembros en la mejora del medio de trabajo en favor de los trabajadores. También se intentaba evitar el problema del dumping social. Sin embargo, la aplicación de este artículo se vio paralizada por la necesidad de unanimidad para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena (a raíz de la oposición británica a una directiva acerca del tiempo de trabajo).

En la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Económica y Monetaria se trató el tema de la posible inclusión del empleo como uno de los criterios de convergencia. Pero la mayor parte de los Estados Miembros rechazaron la idea con el fin de mantener las prerrogativas en política de empleo. El Tratado de la Unión Europea amplió muy limitadamente las competencias de la Unión Europea en la materia, si bien sí se extendieron algunos de los objetivos del Fondo Social Europeo.

Pero la fecha más emblemática en lo que al objeto de este trabajo se refiere, es el año 1993, con la publicación del Libro Blanco "Crecimiento, competitividad y empleo", que da el pistoletazo de salida al debate de los nuevos yacimientos de empleo y a las iniciativas locales de empleo. En este documento se privilegia un tipo de empleos en los que se requiere una gestión de proximidad sobre los mercados locales de trabajo, conociéndose de forma adecuada dichos sistemas productivos locales.

El Libro Blanco sirvió de base a las iniciativas del Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994, con propuestas referidas a un tipo de crecimiento orientado a la creación de empleo, la extensión de la formación profesional, la reducción de los costes laborales indirectos, la conversión de las medidas pasivas en medidas activas y el diseño de medidas especiales para grupos especialmente desfavorecidos. Todos estos trabajos se plasmaron en el propósito de articular una estrategia integrada de empleo. También, desde el Consejo, se solicitó a los Estados miembros que iniciasen programas de empleo plurianuales y enviasen, posteriormente, informes acerca de éstos, a la Comisión. Es muy reseñable que dentro de los trabajos de Essen se establecieron unos puntos prioritarios, de entre los que conviene citar el "fomento de iniciativas a escala regional y local"<sup>8</sup>.

En la posterior Conferencia Intergubernamental, celebrada en Ámsterdam en 1996, aunque la cuestión de la

ampliación de las competencias de la Unión en materia de empleo no estuviese en el orden del día, ésta fue introducida por los propios Estados Miembros. El Tratado de Ámsterdam significó la institucionalización de todos los avances de Essen, especialmente en lo referente a la coordinación de las políticas nacionales de empleo y en la definición de unas orientaciones comunes. En este Tratado se otorgaba a la Comisión una nueva competencia complementaria de las de los Estados miembros para elaborar una estrategia coordinada para el empleo, siendo el elemento fundamental de dicha estrategia la elaboración de unas directrices.

Esta "Estrategia Europea para el Empleo" aparece claramente en el Consejo de Luxemburgo, de noviembre de 1997. Se proponía alcanzar unos progresos decisivos en esta materia en un plazo temporal de cinco años. Los líderes de los Estados miembros firmaron un marco de actuación, consistente en el establecimiento de un conjunto de objetivos comunes en materia de política de empleo. Esta coordinación constaba de los siguientes componentes:

- Guías o directrices de empleo, aprobadas por el Consejo Europeo cada año, a propuesta de la Comisión, que habrían de ser las prioridades comunes para todos los Estados.

- Planes de Acción Nacionales, que cada Estado tiene que elaborar de manera anual, describiendo cómo las citadas directrices comunitarias se van plasmando a nivel nacional.

- Informes de empleo conjuntos, que la Comisión y el Consejo han de presentar tras examinar todos los Planes Nacionales de Empleo. La Comisión, a raíz de estos trabajos, presentará nuevas propuestas para revisar las directrices de empleo para el siguiente año.

- Recomendaciones aprobadas por el Consejo a través de una mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, dirigidas hacia algún Estado miembro.

Posteriormente, en el Consejo de Lisboa, de marzo de 2000, se marcó un nuevo objetivo estratégico para la siguiente década, consistente en "llegar a ser la economía más competitiva y más basada en el conocimiento del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social"<sup>9</sup>. Este Consejo se marcaba el objetivo del pleno empleo y la cohesión económica y social para el 2010.

El Consejo Europeo de Estocolmo, de marzo de 2001 modificó las previsiones en cifras para un horizonte temporal a medio plazo, considerando el objetivo de una tasa de empleo del 67 por ciento para el 2005 (siendo de un 57 por ciento para las mujeres y un 50 por ciento para los trabajadores más mayores).

El Consejo Europeo de Barcelona, en marzo de 2002, confirmó el pleno empleo como objetivo de la Unión y pidió

<sup>7</sup> AGUILERA AGUILERA, R., *op.cit.*, p. 356.

<sup>8</sup> Estas líneas para una futura estrategia de empleo aparecieron en la Resolución del Consejo de 13 de junio de 1995. Además de la citada iniciativa del desarrollo local y regional, se incluían el fomento de las inversiones en formación profesional; la reducción de los costes salariales indirectos; una mayor eficacia en la política del mercado de trabajo; más medidas encaminadas a grupos afectados más fuertemente por el desempleo (jóvenes, parados de larga duración, trabajo en edad avanzada y las mujeres).

<sup>9</sup> Véase *European Employment Strategy*, Comisión Europea. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, Bruselas, 2004, p. 2.

un reforzamiento de la Estrategia del Empleo ante el proceso de ampliación.

La Estrategia Europea de Empleo ha apoyado, desde sus inicios, el desarrollo de una dimensión territorial de las políticas de empleo, observándose un incremento de los planes de acción local y regional por toda Europa. Por otra parte, los objetivos marcados en el Consejo de Lisboa suponen la necesidad de contar con el compromiso de los actores regionales y locales<sup>10</sup>.

La Comisión considera que los actores locales son los que mejor pueden comprender las condiciones, aspiraciones y necesidades locales en la medida en que a nivel local el potencial de crear puestos de trabajo es mayor. Así, en el sector servicios, en los servicios sociales, en el sector medio ambiental, en la industria local, en la mejora de la vivienda, en la seguridad, la cultura y el deporte (que encajan de algún modo, de forma más actualizada, con los nuevos yacimientos de empleo). También, en el ámbito local, se organizan mejor la educación y el reciclaje profesional. Además, las labores de inserción social dirigidas a los grupos más vulnerables de la sociedad se articulan mejor desde el nivel local. Por otra parte, existen algunas políticas de carácter transversal que afectarían a todas las políticas locales (sean del tipo que sean), como es la política de igualdad de géneros en el ámbito laboral.

## 2.2. Las iniciativas comunitarias y las iniciativas locales de empleo

Las iniciativas comunitarias nacen bajo una mentalidad diferente. Según SMITH<sup>11</sup>, las iniciativas comunitarias nacen con un propósito alternativo frente a los programas operativos de los fondos estructurales (demasiado influidos por las antiguas formas de intervención de los Estados miembros, esto es, un enfoque descendente y fuertemente burocratizado). Las iniciativas comunitarias nacen con un deseo de promover la actuación de los actores económicos, sociales y político-administrativos de un territorio, con el fin de generar unas sinergias. Se introducen después de la primera reforma de los Fondos Estructurales. Las iniciativas comunitarias son formas de intervención de los Fondos Estructurales a propuesta de la Comisión, de acuerdo con los Estados miembros. Las iniciativas comunitarias se adoptan a través de orientaciones por parte de la Comi-

sión, que insta a los Estados miembros a presentar sus propuestas para acciones de especial interés para la Comunidad.

Estas iniciativas influyeron claramente en la implantación de las políticas de promoción económica local en los Estados miembros. Si bien el volumen de financiación que suponen las iniciativas comunitarias es pequeño dentro del global de los fondos estructurales, la filosofía de lo local y los enfoques ascendentes están bastante presentes en muchas de ellas. En otros casos, las experiencias que nacieron de su aplicación han fomentado una nueva mentalidad de gestión<sup>12</sup>. Es más, pensamos que en el caso de España, si bien existían ya algunas experiencias que pudiesen denominarse de desarrollo local o iniciativas locales de empleo por parte de algunas Entidades Locales, éstas no dejaban de ser pioneras y excepcionales.

En el momento actual se ha reducido el número de iniciativas comunitarias. Así, de 13 se ha pasado a 4 iniciativas comunitarias<sup>13</sup>: a) INTERREG III, para el fomento de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; b) EQUAL, para la cooperación en la lucha contra toda forma de discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo; c) LEADER PLUS, para promover el desarrollo rural mediante programas de desarrollo integrados y de cooperación de grupos de acción local; y d) URBAN II, que pretende la rehabilitación económica y social de las ciudades y de los barrios degradados, así como el desarrollo urbano sostenible.

Se puede afirmar que el sistema de selección de proyectos es de coparticipación entre la Comisión y los Estados miembros. La Comisión presenta las orientaciones con los objetivos, ámbito y modalidades de aplicación de las iniciativas. Los Estados miembros presentan una propuesta basada en las orientaciones que le ha dado la Comisión. La Comisión aprueba los Programas de Iniciativas Comunitarias de cada Estado miembro, estudiando las propuestas de cada uno de éstos. Posteriormente la Comisión publica en el Diario Oficial de la Comunidad la convocatoria de financiación de los proyectos que respondan a una finalidad dentro de una Iniciativa Comunitaria. El Estado miembro publica la convocatoria en su país para que sus diferentes entidades presenten proyectos. Cada iniciativa se coordina a través de las unidades administradoras de los fondos de cada Estado miembro, que selecciona los proyectos nacionales y los en-

<sup>10</sup> Véase *Local Development News*, Comisión Europea. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, Bruselas, 2004, p. 2.

<sup>11</sup> Véase Andy SMITH, "La Commission, le territoire et l'innovation" en *Politiques publiques en Europe* Op. cit. Pág. 310.

<sup>12</sup> "(...)constituyeron un incentivo importante para el desarrollo local ya que posibilitaron la expresión de nuevas ideas y el establecimiento de ámbitos de cooperación hasta entonces inexplorados entre el sector público y los actores privados. A pesar de la escasez de recursos disponibles, en algunos casos, las iniciativas comunitarias impulsaron dinámicas de desarrollo tendientes a facilitar la experimentación de nuevos enfoques basados en la constitución de redes locales, regionales, estatales y transnacionales para el intercambio de experiencias y conocimientos". MORATA, F. *Las políticas públicas de la Unión Europea*, Barcelona, 2000, p. 156.

<sup>13</sup> En el primer período de programación (1989-1993) de iniciativas comunitarias se adoptaron 16 (ENVIREG, PRISMA, INTERREG, REGEN, RECHAR, RESIDER, RENAVAL, REGIS, STRIDE, TELEMATIQUE, LEADER, EUROFORM, NOW, HORIZON, RETEX y KONVER). Se destinaban a determinados aspectos de las políticas comunitarias, aunque con especial interés en el desarrollo territorial (ya fueran medidas de ayuda a la reconversión industrial, al desarrollo regional o al desarrollo rural). A través de las iniciativas comunitarias se seguían financiando los anteriormente denominados programas comunitarios (STAR, VALOREN, RESIDER y RENAVAL) y se introducían nuevas actuaciones. En esta etapa la financiación por parte de los Fondos Estructurales supuso 5.500 millones de ecus. En el segundo período de programación (1994-1999) se redujo el número de iniciativas comunitarias a 13 (PESCA, URBAN, PYME, Textil en Portugal, RETES, KONVER, RESIDER II, RECHAR II, ADAPT, EMPLEO, REGIS II, LEADER II e INTERREG II) y se incrementó la financiación a 14.275,50 millones de ecus.



vía a la Comisión para que decida finalmente su aprobación y financiación.

### 3. LA APLICACIÓN DE LAS INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO: LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

#### 3.1. Características de la fase de implementación de las políticas comunitarias

La Unión Europea tiene una capacidad muy limitada para implementar sus políticas, correspondiendo tal cometido a las Administraciones de los Estados Miembros. Esta peculiar característica que le diferencia de cualquier modelo político – administrativo tradicional, hace que el proceso de implementación de las políticas sea especialmente dificultoso<sup>14</sup>. Las causas más claras de dificultad en el proceso de implementación serían, por una parte, la variedad de realidades institucionales, sociales, económicas y culturales, en las que se van a aplicar las políticas comunitarias. Por otra parte, el complejo e intrincado proceso decisorio comunitario suele alcanzar unos equilibrios frágiles y unos consensos, en ocasiones, débiles. Posteriormente, los problemas no resueltos en fases previas pueden resurgir en la fase de implementación<sup>15</sup>.

Sin embargo, existe cierta reticencia por parte de los Estados Miembros para adaptar y desarrollar las normas comunitarias, prefiriendo unas disposiciones comunitarias a medida<sup>16</sup>.

#### 3.2. La incidencia de la pertenencia a la Unión Europea en la Administración General del Estado

La pertenencia a la Unión Europea, según COLINO<sup>17</sup>, provoca unos imperativos funcionales<sup>18</sup>, un conjunto de oportunidades<sup>19</sup> y unas restricciones<sup>20</sup> en todas las Administraciones Públicas. Dentro de todos estos elementos de influencia, cada Administración tendrá unos intereses para defender en el entramado de Relaciones Intergubernamentales moldeado por el proceso comunitario europeo.

En el caso de la Administración General del Estado, ésta habría de garantizar la coherencia de la política comunitaria, independientemente de su aplicación efectiva por ámbitos de Administración Pública subnacionales. Dentro de su capacidad de negociación y representación en las instancias comunitarias también es interés estatal el defender los intereses del Estado (en su sentido más amplio) frente a las pretensiones de otros Estados miembros. También puede pretender el mantener un cierto derecho de veto frente a determinadas situaciones en las que considere que se encuentran en juego intereses nacionales básicos. Otro de los intereses del Estado en relación con la Unión Europea consiste en reducir al máximo su carga como contribuyente y ampliar la recepción de fondos. Finalmente, reviste gran importancia el afán de ganar una posición estratégica como interlocutor privilegiado entre los actores públicos o privados regionales y locales y los actores supra – estatales<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Valga para la implementación de las políticas comunitarias todo lo dicho acerca de los problemas de la implementación en el capítulo de estudio del marco teórico, en donde se aludía al análisis de las políticas públicas.

<sup>15</sup> Si en el escenario comunitario el consenso negociador es esencial para llegar a acuerdos no parece exagerado afirmar que en ocasiones, e incluso de manera táctica, dichos acuerdos se obtienen a partir de un consenso inicial débil en torno a los objetivos que facilita, para alguno de los participantes, la maximización de sus propósitos en la fase de implantación, más técnica y mucho menos sujeta al control del resto de Estados Miembros, de las instituciones comunitarias y la opinión pública". *La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro*. CRESPO GONZÁLEZ, J., *op. cit.*, p. 28.

<sup>16</sup> Así, en la Reunión Ministerial de 7 de octubre de 2002 sobre *Simplificación, clarificación, coordinación y flexibilidad de la gestión de las políticas estructurales 2000-2006* se afirma: "se observa que los Estados miembros se muestran reticentes a la hora de recurrir al margen discrecional que ofrece la reglamentación para responder a las particularidades territoriales e institucionales. Ello comportaría dictar a escala nacional o regional normas transparentes para la buena ejecución de los programas, aplicables a los diversos organismos de control. Con demasiada frecuencia, los Estados miembros consideran más cómodo dirigirse a la Comisión, aunque luego la critiquen por intentar imponer normas estandarizadas, en lugar de elaborar normas a medida.", p. 2.

<sup>17</sup> En CLOSA, *op. cit.*, p. 235.

<sup>18</sup> Dentro de los imperativos funcionales el autor cita la obligación de todas las Administraciones nacionales de aplicar las normas y ejecutarlas, habiendo de implementar los programas y políticas de la Unión. Este hecho supone unas exigencias institucionales que afectan a la estructura organizativa misma de todas las Administraciones Públicas. Otro de los imperativos consiste en la necesidad de coordinación interna de todos los actores. También se hace precisa la necesidad de adaptar los procedimientos administrativos y el diseño de planes operativos para la aplicación de programas (habiendo de mejorar y adaptar todos los medios humanos y materiales existentes). También implica la capacidad que han de tener los decisores públicos para negociar en diferentes ámbitos, así como para participar en los entramados de políticas ("*policy networks*").

<sup>19</sup> Las oportunidades que buscan las Administraciones Públicas en relación con el proceso comunitario consisten en el poder participar en la toma de decisiones en su mayor grado posible. El incremento de fondos para poner en marcha políticas (siendo estos fondos de origen comunitario) permiten la realización efectiva de sus competencias. También, la capacidad administrativa que exigen los programas europeos redundan positivamente en una mejora de la cultura administrativa nacional, sirviendo para otros cometidos, además de los puramente comunitarios. La existencia de una mayor financiación permite a algunos puntos de las Administraciones Públicas el reforzar su posición estratégica, al contar con una elevada capacidad de asignación y elección en las inversiones. Esta misma presencia de financiación permite una mejora de las infraestructuras y un avance de los territorios dentro del fuerte escenario competitivo interterritorial que exige la globalización.

<sup>20</sup> Estas restricciones son de índole diversa. Por una parte, algunos actores (y muy especialmente el Estado) viven una creciente pérdida de competencias que le llevan a intentar mantener su statu quo frente a otros niveles territoriales. La pérdida de autonomía en materia monetaria, contratación pública y en gestión de empresas públicas, puede generar también, una reducción del margen de maniobra en las actuaciones de las Administraciones Públicas. Por otra parte, las actividades de las Administraciones nacionales se pueden ver controladas por la actuación de otros actores transnacionales. También, la Administración General del Estado, concretamente, puede verse en la necesidad de responder ante el ámbito comunitario por políticas desarrolladas por otros niveles territoriales subnacionales. Finalmente, la necesidad de adaptar enfoques y procedimientos a otras culturas administrativas diferentes de la española conlleva un incremento de los costes de decisión, negociación y de adaptación.

<sup>21</sup> COLINO, C., *op. cit.*, p. 138.

Aunque no ha habido una europeización total de todos los departamentos ministeriales, sí es cierto que ha habido algunos reajustes reseñables al respecto. Por lo general no se han creado departamentos específicos sobre cuestiones europeas, salvo las unidades de gestión de los fondos estructurales en aquellos ministerios encargados de tal cometido para España.

Los ministerios más europeizados han sido los de carácter económico. A ellos corresponde la gestión de las partidas del fondo estructural con más cuantías destinadas a España, que es el FEDER. Además de esto, los representantes de los Ministerios de Economía y Hacienda tienen un papel protagonista en casi todas las comisiones interministeriales. El volumen de las directivas comunitarias que le afectan ha sido muy importante, con lo que sí se ha producido una clara europeización de los contenidos de sus actuaciones. Sus decisiones organizativas tuvieron importantes efectos sobre la cultura administrativa en términos generales.

El Ministerio de Fomento también ha conocido una importante europeización, especialmente cuando a raíz del Tratado de Maastricht se aprueban para España las partidas del Fondo de Cohesión, de gran incidencia en las infraestructuras y en el medio ambiente. En relación con esta última, el Estado tenía ciertos problemas a la hora de trasponer las correspondientes directivas, quedándose normalmente por detrás de otros Estados miembros. Poco a poco se fue produciendo una reestructuración interna del Ministerio, desgajándose la política medio ambiental tanto de la agricultura como de las obras públicas. Finalmente, en 1996, el Ministerio de Medio Ambiente quedó en solitario, tras la victoria del Partido Popular en las elecciones generales de ese mismo año.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología es el resultado de un proceso en el que el fenómeno de la integración europea ha tenido gran importancia. En primer lugar, cuando todavía era el Ministerio de Industria, a finales de los años ochenta, mostraba una estructura claramente sectorializada y vertical, orientada a las ayudas públicas a los diferentes ramos de la producción. A partir de 1988 abandonó este esquema de direcciones verticales sectoriales, para pasar a una organización más horizontal, centrada en diferentes ámbitos transversales a los diferentes sectores industriales (el sistema de ayudas públicas fue eliminado del mercado común). Durante los años noventa se produjo una reestructuración y privatización del sector público empresarial. Finalmente, las pocas empresas que quedaban sin privatizar fueron transferidas al Ministerio de Economía. En el año 1999 el Ministerio de Industria dejó de llamarse como tal, orientándose a la innovación científica y tecnológica.

### 3.3. El objetivo de la creación del empleo: la Unidad Gestora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Dentro de la evolución de la política de empleo en España cabe, en opinión de Aguilera<sup>22</sup>, distinguir cuatro fa-

ses:

a) La primera se extendería entre 1977 y 1980 y haría referencia al establecimiento de un nuevo marco jurídico político, que marcaría las reglas de las relaciones laborales y del empleo en el sistema democrático.

b) En una segunda fase, que se desarrollaría entre 1980 y 1985, se caracterizaría por la firma de grandes acuerdos sociales para conseguir una estrategia pactada de ajuste, intentando la disminución de los costes laborales reales y la reducción de las contrataciones fijas o por tiempo indefinido.

c) En un tercer momento, que abarcaría entre 1985 y 1994, se pondrían en marcha múltiples medidas encaminadas a la flexibilización laboral y al cumplimiento de los criterios de convergencia, con procesos de desregularización y clara ruptura del diálogo social.

d) Finalmente, entre 1994 y la actualidad se observa un cierto avance en el diálogo social y una adecuación a las políticas de empleo europeas, siendo la cumbre de Essen de 1994 el verdadero punto de inflexión.

Como resultado de todas estas transformaciones, España ha pasado de un marco corporativista y rígido en la gestión del mercado de trabajo a otro flexible. Los cambios se produjeron al final de la década de los setenta, que se plasmaron en los Pactos de la Moncloa. En el año 1985 se puso en marcha el Plan Nacional de Formación Profesional para favorecer la cualificación y el reciclaje profesionales. Este plan se orientaba especialmente a los trabajadores demandantes de un primer empleo o hacia aquellos en situación de desempleo estructural. Estas iniciativas se insertaban en el marco del crecimiento de las políticas activas de empleo y en un aumento de la oferta de la formación profesional ocupacional, en la mitad de una década en la que se llevaron a cabo duros ajustes en el sector industrial. En el año 1992 se firmó el primer Acuerdo sobre Formación Continua, extendiendo la política de recualificación de los trabajadores empleados, con fuerte implicación en estas medidas de los agentes económicos y sociales. A partir de 1994 se pusieron en marcha, de forma experimental, los SIPE (servicios integrados para el empleo), extendiendo de nuevo el programa de políticas activas en el mercado de trabajo, pero desde un enfoque más integrado de las actuaciones y una orientación de servicio personalizado. A partir de este año, el INEM firmó múltiples convenios con Entidades Públicas y privadas.

La presencia estratégica del Fondo Social Europeo durante todo este proceso tuvo una importancia crucial para la financiación de las actuaciones. Por otra parte, la profundización en una política de empleo europea, a partir del Tratado de Ámsterdam en 1997, de la estrategia europea para el empleo, y los correspondientes Planes Nacionales de Acción para el Empleo, posteriormente implementados en el ámbito autonómico, vinieron a consolidar la generalización de las políticas activas de empleo.

La Unidad Gestora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo es la U.A.F.S.E. (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo). Dentro del Ministerio de

<sup>22</sup> *Op.cit.*, p. 367.

Trabajo y Asuntos Sociales depende de la Secretaría General de Empleo y dentro de ésta, de la Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Encauza las ayudas del Fondo Social Europeo en el marco de los Programas Operativos, los Documentos Únicos de Programación y las Iniciativas Comunitarias.

La Unidad participa en el proceso de programación con las autoridades comunitarias para definir los marcos comunitarios de apoyo<sup>23</sup>, negociando con la Comisión Europea su formulación definitiva. En la fase de implementación es el órgano encargado de realizar las adaptaciones necesarias para la aplicación de las políticas relacionadas con los objetivos del Fondo Social Europeo. De algún modo, se arroga a sí misma cierta capacidad de coordinación de todas las Administraciones Públicas con competencia "en materia de recursos humanos"<sup>24</sup>. En la fase de implementación más operativa lleva a cabo la tramitación de las solicitudes de ayuda, poniendo en marcha un sistema de control contable y de conformidad (con la comprobación de que se cumple la parte de financiación nacional que ha de corresponder a los proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo). En esta misma fase, como entidad pagadora, tramita las solicitudes de pago relacionadas con las acciones cofinanciadas<sup>25</sup>. También es la encargada de la labor de evaluación. Por último, vela por el cumplimiento de las obligaciones de información y publicidad de las intervenciones, así como de los logros y de los resultados obtenidos.

En la programación incluida dentro de los marcos comunitarios de apoyo se introducen las estrategias y ejes prioritarios que definen la Comunidad y el Estado miembro, los objetivos específicos, la evaluación del impacto de las actuaciones. En cada eje prioritario de actuación, se necesita una previsión del importe de la financiación prevista para cada año. Dentro de este marco comunitario de apoyo se

nombra la autoridad de gestión y la composición de los comités de seguimiento<sup>26</sup>.

Cada Marco Comunitario de Apoyo<sup>27</sup> consta de programas operativos con unos mayores niveles de detalle<sup>28</sup>. En el caso de España, los programas operativos revisten dos formas. Por una parte, existen programas operativos regionales, que reúnen las actuaciones de cada administración autonómica, de acuerdo con los cinco ejes prioritarios previstos por el Reglamento del Fondo Social Europeo. Por otra parte, los Programas Plurirregionales articulan actuaciones de alcance nacional de la Administración General del Estado. Los ejes temáticos que integran los contenidos de los programas operativos en la materia de las políticas de empleo consisten en :

- a) Actuaciones destinadas al fomento del empleo y de la formación ocupacional (objetivos 1 y 3).
- b) Atención a los colectivos necesitados de actuaciones especializadas (objetivos 1 y 3).
- c) Organización del sistema de formación profesional (objetivos 1 y 3).
- d) Actuaciones relacionadas con la formación continua y el refuerzo de la capacidad empresarial (objetivos 1 y 3).
- e) El sistema español de investigación, desarrollo e innovación (objetivo 1 y objetivo 2 repartido en los 7 documentos únicos de programación).

A estas medidas se acompaña el denominado complemento de programa, documento que contienen las estrategias y prioridades de la intervención. Incluye elementos de gestión de la programación, sirviendo, por tanto a la implementación<sup>29</sup>.

Finalmente, dentro de cada programa operativo se lleva a cabo una reserva por parte de la autoridad de gestión, para que una parte de la dotación del programa se desvíe hacia determinadas actuaciones consideradas como priori-

<sup>23</sup> Los Marcos Comunitarios de apoyo son documentos aprobados por la Comisión, una vez estudiados los planes que presenta cada Estado miembro. Dentro de los Marcos Comunitarios de Apoyo se describen las estrategias de actuación, el establecimiento de sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y demás recursos financieros. Se estructuran a partir de ejes prioritarios y se aplican a través de los programas operativos.

<sup>24</sup> Tal como se deduce de los contenidos de su página web <http://www.mtas.es/uafsfes/ques.htm#ques>.

<sup>25</sup> La Comisión Europea abona la participación de los Fondos, de acuerdo con los compromisos presupuestarios de la autoridad pagadora. Ésta vela por la realización efectiva de los fondos. Los pagos tienen forma de anticipos, pagos intermedios o pagos de saldo. Para más detalle, véase [http://www.mtas.es/uafsfes/ges\\_fin.htm#Pagos](http://www.mtas.es/uafsfes/ges_fin.htm#Pagos).

<sup>26</sup> Las regiones objetivo número 1 cuentan, cada una de ellas, con un Marco Comunitario de Apoyo; así como otro Marco Comunitario de Apoyo para el objetivo 3. Las regiones pertenecientes al objetivo 2, fuera del objetivo 1, cuentan con un Documento Único de Programación (DOCUP), agrupando en cada uno de ellos a los Marcos Comunitarios de Apoyo y a los Programas Operativos.

<sup>27</sup> Los Marcos Comunitarios de Apoyo incluyen la estrategia a seguir y los ejes prioritarios definidos por la Comunidad y por los Estados Miembros. Dentro de estos ejes se introducen, a su vez, los objetivos específicos, los criterios para la evaluación de los efectos y la consideración sobre las políticas económicas y regionales. Además, se añade un resumen acerca de la naturaleza y duración de los Planes Operativos. También se mencionan los importes de cobertura financiera anual para cada eje prioritario. A su vez, se establecen las disposiciones de aplicación y se designa a la autoridad de gestión, a los principales interlocutores del plan y los comités de seguimiento. Por tanto, podrán deducirse de la configuración de los planes operativos una fase amplia más próxima a la elaboración de las políticas entre el Estado y la Comisión Europea. Los aspectos más concretos de la implementación se desarrollarán dentro de los programas operativos.

<sup>28</sup> Dentro de cada programa operativo se prevén unas disposiciones de aplicación, como son la designación de la autoridad de gestión, la descripción del proceso de aplicación de ayudas, una mayor descripción de los sistemas de seguimiento y de evaluación, la designación de la autoridad pagadora y la definición de los procedimientos de circulación de los flujos financieros y la descripción de procedimientos especiales, como son los relacionados con la composición del comité de seguimiento.

<sup>29</sup> El complemento de programa, aprobado por el Comité de Seguimiento e informada la Comisión de sus contenidos, introduce los elementos de la estrategia en el nivel de las medidas. Consta de diferentes partes, como son la evaluación previa y los indicadores de seguimiento del Programa Operativo. Define las diferentes categorías de beneficiarios. Introduce un plan de financiación y describe las disposiciones para asegurar la aportación nacional a la financiación de las medidas. También se centra en otras consideraciones operativas, como son los instrumentos de publicidad de los programas operativos y las modalidades de intercambio informático de los datos con la Comisión.

Cuadro 1.

Reparto de ayudas del Fondo Social Europeo en España, por formas de intervención y por objetivos (en millones de euros)

Formas de intervención	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3
P.O. Regionales	-	-	-
Andalucía	932,500	-	-
Asturias	104,173	-	-
Canarias	274,500	-	-
Cantabria	33,302	-	-
Castilla-La Mancha	242,202	-	-
Castilla-León	308,854	-	-
Comunidad Valenciana	476,500	-	-
Extremadura	363,576	-	-
Galicia	391,998	-	-
Murcia	107,798	-	-
Ceuta	15,602	-	-
Melilla	10,199	-	-
Aragón	-	-	61,550
Baleares	-	-	31,625
Cataluña	-	228,487	2 17,031
Madrid	-	-	233,817
Navarra	-	-	65,060
País Vasco	-	-	222,645
La Rioja	-	-	14,154
TOTAL Regionales	3.261,206	228,487	845,888
P.O. Plurirregionales	-	-	-
Fomento del Empleo	3.430,703	-	804,713
Iniciativa Empresarial y Formación Continua	1.553,953	-	455,417
Lucha contra la discriminación	203,977	-	76,899
Sistema de Formación Profesional	137,848	-	38,134
Investigación, desarrollo e innovación	253,543	107,461	-
Asistencia técnica	2,266	-	0,7633
TOTAL Plurirregionales	5.582,303	107,461	1.375.921
TOTAL Programas Operativos	8.843,508	335,948	2.221,810
Iniciativa EQUAL	515,494	-	-

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2003).

tarias. A éstas se les denomina como subvenciones globales<sup>30</sup>.

En la programación española se consideran acciones prioritarias el potenciar el tejido asociativo contra la discriminación de los colectivos más desfavorecidos y el fomento del desarrollo local mediante intervenciones en barrios que presentan dificultades específicas de inserción laboral. Nuevamente aparece un concepto de desarrollo local no definido, aunque por su inclusión en el ámbito de estas medidas se le configura dentro del campo de la inserción laboral y la creación de empleo.

Además de la financiación común de acuerdo con estos programas y estos ejes de actuación, existe una reserva de crédito, con las denominadas subvenciones globales, encargadas de financiar determinadas acciones considera-

das como prioritarias. En el caso de las políticas relacionadas con el empleo, la autoridad de gestión se dedica a la firma de convenios con intermediarios. La Unidad de Gestión del Ministerio de Trabajo diseña dos tipos de subvenciones globales:

- Promoción del tejido asociativo en la lucha contra la discriminación de los colectivos más desfavorecidos.

- Fomento del desarrollo local mediante intervenciones en barrios con dificultades específicas de inserción laboral (en este aspecto, las iniciativas locales de empleo conectan de lleno con la dimensión urbana del desarrollo local).

Observamos, por tanto, una orientación muy importante hacia las iniciativas locales de empleo.

<sup>30</sup> La fórmula de las subvenciones globales se prevé en el artículo 4,2 del Fondo Social Europeo, para facilitar el acceso de las ONGs y de los partners locales a las pequeñas subvenciones.



Cuadro 2.  
Programas operativos financiados para el período de programación 2000-2006

Programas operativos	Objeto	Euros	Intermediario
Diputación General de Aragón	Concesión de pequeñas subvenciones para entidades sin ánimo de lucro, para el desarrollo de proyectos de integración social y laboral de personas con problemas de integración e inserción.	3.245.466	Instituto Aragonés de Servicios Sociales
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares	Concesión de pequeñas subvenciones para ONGs para la realización de actividades de formación destinadas al colectivo de inmigrantes procedentes del servicio de orientación de los organismos territoriales insulares.	631.057	Instituto Balear de Asuntos Sociales
Junta de Castilla y León	Concesión de pequeñas subvenciones para entidades sin ánimo de lucro y entidades locales, financiando la promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.	40.007.411	Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León
Generalidad de Cataluña.	Acciones de prevención y lucha contra el desempleo y el desarrollo de los recursos humanos, las oportunidades de integración social en el mercado de trabajo de los colectivos con dificultades sociolaborales y en riesgo de exclusión en el Barrio de la Mina.	4.375.367	Consejería de Trabajo Consorcio Barrio de la Mina

**4. LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO Y LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL**

**4.1. Las características de la evaluación**

Nos parece de gran interés mostrar los resultados de la evaluación intermedia en materia de empleo, para la programación del Fondo Social Europeo 2000-2006, entendiendo que a través de la evaluación pueden extraerse conclusiones muy importantes relacionadas con el proceso de gestión de las políticas de empleo y, más concretamente, de los mercados de trabajo locales.

La UAFSE es la encargada de coordinar la evaluación intermedia de las actuaciones llevadas a cabo entre el 2000 y el 2002, en el marco comunitario de apoyo objetivo 3; y la evaluación externa de la Iniciativa EQUAL en el conjunto del territorio español<sup>31</sup>.

La evaluación llevada a cabo, tomando los programas operativos y sus correspondientes ejes y medidas, dis-

tingue entre tres tipos de actuaciones susceptibles de diferentes aproximaciones en el análisis:

1º) La asistencia a las personas.

En ellas se incluyen todas aquellas actuaciones en las que interviene un trato personalizado en el servicio al ciudadano en materia de empleo. Son labores relacionadas con la orientación, la formación y el asesoramiento, pudiendo incluirse entre ellas la elaboración de itinerarios integrados de inserción; las medidas que integran formación y empleo (escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo); la formación profesional ocupacional; la formación continua; la formación empresarial para la creación y desarrollo de empresas; la formación de personal de investigación; las ayudas al empleo y al auto-empleo y la economía social.

En su estudio, el Ministerio muestra indicadores de resultado a corto plazo e impactos a largo plazo. Los denominados como indicadores de resultado a corto plazo para este tipo de actuaciones adopta la forma de tasas de eficacia y de satisfacción en relación con las actuaciones (incre-

<sup>31</sup> Este trabajo de evaluación se ha encomendado a una empresa adjudicataria (GPI Consultores), que siguiendo las recomendaciones comunitarias en materia de evaluación ha desarrollado una metodología bastante depurada en la evaluación de las actuaciones del Fondo Social Europeo en España. Véase RIVERO RECUENCO, A. *Evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*, Madrid, 2003, p. 15.

mentos en la cualificación, tasas de inserción laboral logradas, número de proyectos empresariales lanzados, etc.) En relación con los impactos a largo plazo existen ciertas dificultades para distinguir entre corto y largo plazo y la variabilidad de estas dos categorías en función del tipo de intervención. En las actuaciones orientadas a la asistencia a las personas, se trata de medir la permanencia en el tiempo de las tasas de eficacia y satisfacción empleadas en el análisis de resultados a corto plazo (tasas de supervivencia de los proyectos empresariales y de la estabilidad en el empleo)<sup>32</sup>.

#### 2º) Las estructuras y los sistemas.

Son las actuaciones relacionadas con los dispositivos físicos y los procedimientos y afectan claramente a las características de las propias organizaciones y su capacidad de implementación de las medidas. Entre éstas se pueden citar el desarrollo y mejora de los sistemas de formación, de la educación reglada, de la formación profesional, de la formación ocupacional y continua; la mejora de los servicios de empleo; la agilización de las relaciones entre centros de trabajo y centros de formación; la mejora de los sistemas de anticipación a los cambios y al funcionamiento del mercado de trabajo.

En este tipo de actuaciones, la evaluación se centra en los efectos directos sobre las propias organizaciones y en los indirectos que se ejercen sobre los ciudadanos que hacen uso de tales servicios (empleando índices como la tasa de cobertura y la tasa de utilización). Se identifican, además, los efectos directos con los resultados a corto plazo y los indirectos con los impactos a largo plazo.

#### 3º) Las medidas de acompañamiento.

Tienen una función de seguimiento, apoyo y difusión de las medidas citadas anteriormente. Entre éstas se incluyen los servicios a los beneficiarios y a las personas dependientes; apoyo socio - pedagógico; y la sensibilización y difusión de las actuaciones.

Tanto en los resultados a corto plazo como en los impactos a largo plazo se incluye una combinación de los dos tipos de análisis de las medidas relacionadas con la asistencia a las personas y las conectadas con estructuras y sistemas.

Tomados estos tres tipos de medidas se realizan diversos tipos de análisis. En primer lugar, se lleva a cabo un análisis de eficacia tanto a corto como a largo plazo. En este caso el estudio se basa en la comprobación de la adecuación de los efectos con las previsiones inicialmente establecidas en la programación e indagar en las causas de las posibles desviaciones observadas<sup>33</sup>. También se estudian los efectos colaterales o imprevistos con el fin de posibles reorientaciones en el proyecto<sup>34</sup>.

En segundo lugar, se realiza un análisis de eficiencia, entendida como "la medida de productividad del proceso de ejecución de una intervención". De este modo, se opta por un ejercicio de base económica. Dicho de otro modo, se trata de estudiar "la relación entre los recursos empleados en la ejecución, por un lado, y los productos y efectos de ésta, por otro"<sup>35</sup>.

En tercer lugar, el estudio de la pertinencia intentaría demostrar el grado en que los objetivos de un programa o proyecto son adecuados y significativos en relación con la problemática y las necesidades identificadas en su área de intervención. Se trata de un tipo de intervención de segundo nivel, contando ya con los datos de la evaluación de eficacia y de eficiencia. El carácter de la metodología para este tipo de evaluación es altamente cualitativo (con entrevistas a destinatarios y gestores)<sup>36</sup>.

## 4.2. La evaluación del desarrollo local y de las iniciativas locales de empleo

El estudio del desarrollo local se sitúa dentro del cumplimiento de las prioridades transversales (el desarrollo local, junto con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; la sociedad de la información y el medio ambiente) de la programación del fondo social europeo. Éstas son prioridades, objetivos o principios que dada su importancia estratégica deben ser considerados en todos los niveles del ciclo de gestión del programa (objetivos, medidas y actuaciones).

Sin embargo, la evaluación del desarrollo local y las iniciativas locales de empleo plantea ciertas dificultades, por

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>33</sup> Además de la confrontación de los resultados con las previsiones de la evaluación, resulta de gran interés comparar los efectos actuales con los de evaluaciones realizadas con carácter previo. En ocasiones, los objetivos previstos no son fácilmente visibles o parecen excesivamente abstractos. En el caso de las políticas de empleo sí existen objetivos dentro de la programación.

<sup>34</sup> Los efectos en el campo de la inserción laboral pueden revestir formas diversas como transformaciones en el comportamiento de los beneficiarios, mejora de sus habilidades sociales, socialización laboral, inserción en los sistemas de educación y formación, desarrollo de una cultura local orientada a la innovación y el empleo, etc. Véase RIVERO RECUENCO, *op. cit.* p. 50.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 51. En la evaluación realizada para el Ministerio de Trabajo se empleó la siguiente fórmula para calcular el grado de eficiencia:

$$\text{Eficiencia} = L \cdot T_p \cdot C_p / M \cdot T_r \cdot C_r$$

Siendo L=número de beneficiarios logrado; M= número de beneficiarios programado; T<sub>p</sub>= tiempo de realización programado; T<sub>r</sub>= tiempo de realización real; C<sub>p</sub>= coste programado y C<sub>r</sub>=coste real.

También se estudia la eficiencia de cobertura, esto es, la relación entre el coste de la intervención y las características de la población beneficiaria.

<sup>36</sup> Dentro de la evaluación de pertinencia realizada para el Ministerio se han tenido en cuenta las necesidades percibidas por la población objetivo de la intervención; el carácter del contexto socio - económico de las intervenciones, las políticas socio - económicas de incidencia en la zona de actuación y la presencia de otras intervenciones similares en el área. Estos son elementos de influencia sobre las medidas propias a evaluar, que no se desarrollan sobre un escenario neutro. Por otra parte, se produce un hecho importante, que los beneficiarios focalicen de forma excesiva sus preferencias sobre un aspecto del servicio, olvidándose de otros elementos objetivamente importantes. Así, puede darse una tendencia a privilegiar el acceso al empleo, dejando completamente de lado por parte de los usuarios otros objetivos como la mejora de la empleabilidad Véase RIVERO RECUENCO, *Ibid.*, p. 54.

el carácter, en ocasiones, difícil de plasmar que poseen ambos conceptos. En principio, por su consideración amplia, parece superar los límites de las intervenciones del fondo social europeo<sup>37</sup>. A los efectos de la evaluación se toma una definición del desarrollo local y un paradigma de la creación de empleo en el ámbito local con gran proximidad a la aceptación del desarrollo endógeno.

Para dar operatividad a la evaluación se atienden a los ejes prioritarios y la presencia del desarrollo local y de las iniciativas locales de empleo en éstos. Así, dentro del eje número 1, que es la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, se focalizan los trabajos en las escuelas taller, la formación profesional ocupacional y la información, orientación y asesoramiento en la búsqueda de empleo<sup>38</sup>.

Dentro del eje número 2 se trata el refuerzo de la capacidad empresarial, centrándolo en las ayudas al auto-empleo, la formación empresarial para la creación y el desarrollo de empresas (tratándose en estos de los casos de actividades tipificadas como de asistencia a favor de las personas). También se alude a la mejora de los sistemas de anticipación a los cambios y el funcionamiento del mercado de trabajo (estas medidas se hallarían dentro de la tipología relacionada con la mejora de las estructuras y de los sistemas. Su dimensión local parece clara y evidente, estudiándose los efectos de dichas medidas en los mercados locales de trabajo.

Finalmente, en lo tocante al eje número 3, relacionado con el refuerzo de la estabilidad en el empleo, se centra básicamente en actuaciones co-financiadas sobre aspectos y colectivos específicos, como son: la incidencia de las medidas sobre los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, hasta cincuenta empleados; la influencia sobre colectivos especialmente expuestos a situaciones de desempleo, como es el caso de las mujeres, los mayores de 45 años, los trabajadores no cualificados, con problemas de actualización de competencias, con contrato temporal y los discapacitados e inmigrantes; y, por último, la participación de los trabajadores autónomos y por cuenta propia en acciones de formación continua (este tipo de trabajadores requieren de medidas específicas que faciliten su accesibilidad a estas medidas, que en algunos casos requerirán de mejoras organizativas).

Con el fin de dar un mayor énfasis territorial a estas actividades, los evaluadores encomendados por la UAFSE estudian las competencias y funciones de las Comisiones Paritarias Territoriales y sus programas de Formación Continua. También realizan un seguimiento de las actuaciones

para la mejora de la cualificación de la mano de obra local, especialmente de los trabajadores de las PYMES y las empresas de economía social pertenecientes a sectores maduros o en fase de re-estructuración. Por último, se analizan dentro de las acciones formativas los aspectos que sirvan para la valorización del territorio y sus potencialidades, así como aquellos procesos que favorezcan el incremento de las capacidades locales en la economía global.

## 5. PRINCIPALES CONCLUSIONES ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO EN ESPAÑA

### 5.1. Las características comunes de la implementación de las políticas comunitarias en todos los Estados Miembros

La implementación de los programas públicos depende en buena medida de las fases previas de la política pública de que se trate, de las características de la organización administrativa encargada de llevarlas a cabo y de los rasgos de los grupos objetivo de tales medidas. En este sentido, conviene tener en cuenta que:

a) En primer lugar, la Unión Europea no dispone de Administración periférica, siendo los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales las encargadas de la implementación de las medidas comunitarias. En este sentido, la creación de Agencias comunitarias podría ser una fórmula de interés para articular redes de implementación a escala europea, integradas por expertos públicos y privados. Sin embargo, esta agencialización se ha centrado en ámbitos muy especializados, siendo esta fórmula para políticas más transversales, como es el caso del desarrollo local sostenible.

b) En segundo lugar, las contradicciones y las lagunas en las fases previas de definición del problema, la elaboración y la formulación inciden claramente en la implementación. El carácter negociado que posee el proceso comunitario de decisión puede generar ciertas confusiones en el momento de su aplicación<sup>39</sup>. De este modo, en determinadas políticas cuya aprobación ha sido compleja, se puede llegar a la implementación bajo falsos consensos, reproduciéndose en esta parte los conflictos o, intentando algunos implementadores, contrarios a dichas políticas, intentar frenarlas. En el caso de las iniciativas locales de empleo, tratándose de políticas de carácter más bien distributivo (más que regulador o redistributivo), no suele haber oposición a su implementación ni por los grupos objetivos ni

<sup>37</sup> "Cabe señalar en este punto que la aplicación de la prioridad desarrollo local - y también, por supuesto, su evaluación- plantea en la práctica algunas dificultades. Tales dificultades dimanar, en nuestra opinión, del carácter vago e impreciso que la noción de desarrollo local ha adquirido en los últimos años. En efecto, dado que todo suceso - y por tanto toda intervención socio económica acontece en el espacio, es susceptible de ser analizado en perspectiva local. Tal circunstancia, unida al predicamento de que ha gozado el desarrollo endógeno en los años 80 y 90, como estrategia de creación de empleo alternativa a los modelos de desarrollo (exógeno) predominantes, parece dar lugar a una suerte de fetichización del concepto de desarrollo local". *Ibid.*, p. 88.

<sup>38</sup> Dentro de este eje han de estudiarse el proceso general de atención y ofrecimiento de servicios a los beneficiarios; los métodos concretos para identificar las necesidades en los beneficiarios, a través de entrevistas de diagnóstico ocupacional; la cifra media de los servicios ofrecidos y disfrutados por el beneficiario; y la adaptación y congruencia del servicio con las necesidades del beneficiario. *Ibid.*, p.174.

<sup>39</sup> Véase MORATA, *op. cit.*, p. 23.

por otros grupos de los Estados miembros destinatarios.

c) En tercer lugar, se produce una dicotomía importante entre el carácter integrado que se pregona respecto de las políticas relacionadas con la creación de empleo en el ámbito local y la agudización de determinados desajustes provocados por políticas sectoriales.

d) En cuarto lugar, el afán regulador de las instituciones comunitarias para controlar el proceso de aplicación lleva a situaciones de complejidad, rigidez y excesivo énfasis en un enfoque descendente. Los Estados miembros desean una simplificación y una descentralización de las responsabilidades relacionadas con la gestión financiera y el control de los programas europeos, dejando a la Comisión la labor de diseño de las grandes líneas estratégicas.

e) En quinto lugar, y de algún modo explica el afán regulador del párrafo anterior, se produce una gran heterogeneidad político-administrativa entre los diferentes Estados miembros. En el caso de las iniciativas locales de empleo este problema se agudiza, en la medida en que las zonas más desfavorecidas son las que poseen una peor capacidad administrativa para gestionar los recursos necesarios e implementar las políticas. Sin embargo, la gestión de fondos estructurales y la implementación de las políticas de generación de empleo local, elaboradas en el ámbito comunitario, han podido contribuir a una europeización de los procedimientos y estilos de algunas administraciones nacionales<sup>40</sup> (la europeización podría haber propiciado cierta modernización administrativa)<sup>41</sup>.

La Comisión ha aceptado la necesidad de modificar, de cara al 2006, algunas formas en las que el exceso de detalle y la rigidez de los programas comunitarios chocan con la heterogeneidad de los sistemas político-administrativos de los Estados miembros. Sin embargo, considera oportuno que se compense la falta de capacidad de gestión de algunos Estados (especialmente de cara a la ampliación) y que se mantengan los sistemas del control en la asignación de los Fondos lo más próximo posible a la Comisión. La solución pretendida a esta aparente contradicción se basaría en una fórmula más coordinada entre la Comisión, las autoridades nacionales y, en su caso, las regionales.

### 5.2. Las características específicas en España

a) En el caso de España, la aplicación de los fondos ha conocido un claro protagonismo de las Comunidades Autónomas como actores privilegiados. Estos son el punto obligado de la negociación de los programas operativos y juegan un papel relevante en el desarrollo de las iniciativas comunitarias. La Administración General del Estado ha asumido un papel más estático al respecto. En el caso de los programas operativos negocia pero desde las propuestas de intervención de las Comunidades Autónomas (habiendo establecido un presupuesto indicativo). En el caso de las ini-

ciativas comunitarias tampoco interfiere en la aplicación de los créditos comunitarios, aunque tampoco cofinancia, procediendo la cofinanciación de sus proyectos del nivel autonómico. Por otra parte, la afluencia de los fondos estructurales permite a las Comunidades Autónomas más necesitadas mantener una cierta actitud de independencia frente al Estado central que, de otro modo, no sería posible.

b) Además, se ha observado una clara contradicción. Por una parte el discurso de la Comisión acerca del desarrollo territorial ha sido muy bien acogido, tanto los diferentes principios que rigen los Fondos Estructurales (concentración, programación, integración y evaluación), así como la filosofía del enfoque ascendente. Sin embargo, la aplicación ha seguido una línea claramente descendente, desde arriba hacia abajo, con escasa capacidad de participación en la toma de decisiones, ni si quiera a efectos informativos, de las Entidades destinatarias de las ayudas, es decir, las Entidades y actores locales. En opinión de MORATA y BARÚA, la programación de los fondos estructurales en España responde a una lógica más formal que funcional, además de una pobre transparencia. La elaboración de DOCUP y Programas Operativos suele responder a una mera yuxtaposición de medidas poco articuladas entre sí. Parece ocurrir que no se ha producido una modificación de las dinámicas de planificación, manteniéndose los antiguos esquemas de sectorialización, aunque con los nuevos objetivos comunitarios. La participación de grupos representativos en la programación resulta bastante escasa, poseyendo los programas un carácter netamente administrativo. No existen suficientes mecanismos de consulta institucionalizados y, por otra parte, los agentes locales no poseen toda la vertebración necesaria como para presionar a la Administración.

c) En relación a la colaboración entre Comunidades Autónomas y Entes Locales, ésta debiera contar con la presencia de las Diputaciones Provinciales en el proceso. Sin embargo, a menudo, éstas se hallan en una situación de falta de medios técnicos y materiales; además de no contar con el beneplácito de su Comunidad Autónoma. En algunas Comunidades Autónomas, las demandas de los Municipios se transmiten a través de las redes informales de los partidos políticos, especialmente del partido en el gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente. Estamos ante un sistema que no garantiza la transparencia.

En ocasiones, esta falta de transparencia lleva a una falta de conocimiento de los programas que han de ser implementados por parte de sus propios gestores, esto es el Gobierno y la Administración Local. Tampoco la propia clase política local es demasiado conocedora de dichos programas<sup>42</sup>. Sin embargo, habría que distinguir entre los diferentes fondos estructurales y los diferentes programas y, muy especialmente distinguirlos de las iniciativas comunitarias que, en algunos casos han introducido lógicas bastante

<sup>40</sup> CRESPO GONZÁLEZ, J., op. cit.

<sup>41</sup> ORDÓÑEZ SOLÍS, D. *Fondos estructurales: régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid, 1997, p. 167

<sup>42</sup> Véase PÉREZ GUERRERO, P. L., "El desarrollo local en la agenda pública local". Ponencia presentada al Congreso Nacional de la Asociación de Administración Pública y de la Administración. Barcelona, 2003, p. 3.



creativas, con interdependencia de políticas y de actores y, por tanto, constituyendo proyectos integrados y de amplio consenso social.

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

AGUILERA AGUILERA, R. "La relativa europeización de la política de empleo", en CLOSA C. *La europeización del sistema político español*. Madrid, 2001.

ALDECOA, F. y KEATING, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, 2000.

CANALES ALIENDE, J. M. "La evaluación de la gestión y de las políticas públicas de la Unión europea: pasado, presente y futuro", en *El proceso decisorio comunitario*, Universidad de Alcalá de Henares. 1995.

CIENFUEGOS MATEO, M. "La naturaleza de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea", en *Revista Vasca de Administración Pública* (Mayo-agosto, 2003).

COMISIÓN EUROPEA, *European Employment Strategy* Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, Bruselas, 2004.

COMISIÓN EUROPEA, *Local Development News*. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. Bruselas, 2004.

COMISIÓN EUROPEA, *Política social y de empleo de la Unión Europea en 1991- 2001: puestos de trabajo, cohesión, productividad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.

CRESPO GONZÁLEZ, J. *La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro*, Barcelona, 2001.

MORATA, F. *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, 2000.

NAVARRO NIETO, F. *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*, Madrid, 2000.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D. *Fondos estructurales: régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid, 1997.

RIVERO RECUENCO, Á. *Evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*, Madrid, 2003.

ROSSI DEL ARCO, R. *La política de empleo en la Unión Europea*, Sevilla, 2000.

RUANO DE LA FUENTE, J. M. (coordinador), *Política europea y gestión multinivel*, Oviedo, 2004.

SMITH, A. "La Commission, le territoire et l'innovation" en MENY, Y. ; MULLER, P.; y QUERMONNE, J. L. *Politiques publiques en Europe*, París, 1995.