



TALLER PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE EMPLEO LOCALES

Bloque 1. Objetivos de Partida de un Plan de Empleo

TALLER PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE EMPLEO LOCALES

Bloque 1. Objetivos de Partida de un Plan de Empleo

Dirección del curso:



<http://www.grupoinnovaris.com/>

Contenido

1	Introducción y objetivos	3
2	¿Por qué y para qué un Plan de Empleo?	4
2.1	Los ayuntamientos ante la crisis: necesidad de un giro estratégico.....	4
2.2	Por qué, y para qué un Plan de Empleo	8
3	Instrumentos de planificación local en el ámbito del desarrollo económico y el empleo.....	9
3.1	¿Qué es una política de Empleo?	9
3.2	¿Con qué instrumentos puede o podría contar una política municipal de Empleo?	10
3.3	Hacia un Plan Municipal de Empleo. Fases propuestas	12
4	Los Proyectos de Promoción del Desarrollo y de la Actividad Económica (Prodae) en los municipios Canarios para 2013	13
4.1	Resumen de las nuevas políticas de empleo.....	16
4.2	El programa Prodae 2013: innovación en la política canaria de Desarrollo Local .	23
4.3	Los planes de empleo en el programa Prodae	30
5	Definición de objetivos de partida de un Plan de Empleo.....	31
6	Definición del alcance y objetivos operativos.	33
6.1	Definición del alcance.	33
6.2	Objetivos operativos	40
7	El Enfoque del Plan.	44
7.1	Encaje con instrumentos supramunicipales de planificación de políticas activas de empleo.	45
7.2	Encaje con los principales instrumentos de planificación territorial y sectorial locales y supramunicipales.	61
8	Bibliografía utilizada	66

1 Introducción y objetivos

"Lo primero que tenemos que considerar es que un Plan Local de Empleo es un **plan de trabajo**. Esto quiere decir que debe estar recogido en un documento que nos sirva de guía y en el que queden marcadas las actuaciones a realizar. Tener clara esta cuestión nos va a facilitar mucho la tarea de elaborar el Plan."

[Diputación de Cáceres, guía para la elaboración de planes de empleo locales.](#) (Accessed 08-09-13)

Actualmente los planes locales de empleo no tienen un encaje claro ni en el sistema de planificación territorial ni en el marco de las políticas activas de empleo.

Sin embargo, la crisis estructural que estamos viviendo y que condicionará el futuro económico de una generación, exige de las entidades locales un esfuerzo de planificación de acciones y recursos en materia de empleo para afrontar la situación desde el ámbito local. Existe una serie de directrices, recomendaciones y buenas prácticas que nos permitirán hacer una primera aproximación a los Planes de Empleo Locales de forma asequible pero sin renunciar al rigor.

Al concluir este módulo, los alumnos conocerán:

- ✓ El marco estratégico y normativo en el que se desarrollan los planes de empleo.
- ✓ La utilidad de los planes de empleo en el contexto de una crisis de larga duración.
- ✓ También serán capaces de identificar los objetivos de partida, el alcance y los objetivos operativos de un plan local de empleo.

2 ¿Por qué y para qué un Plan de Empleo?

2.1 Los ayuntamientos ante la crisis: necesidad de un giro estratégico.

“El interés del desarrollo local o territorial se asienta [...] en el acierto o fracaso de su compromiso estratégico para afrontar los avatares de ese gran shock ocasionado por la globalización”

José Ángel Rodríguez Martín, Desarrollo local y estrategias, en vv.aa. Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. P. 32s

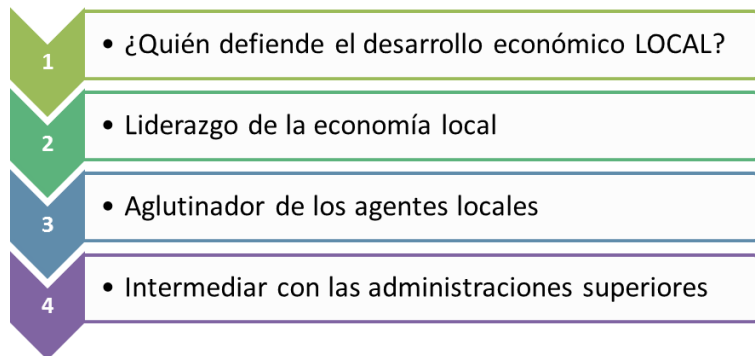
Las políticas de empleo no son competencia municipal, ni menos aún en el futuro si se realizan las intenciones del Gobierno central en relación con la reforma de los entes locales. Sin embargo, en el mundo académico, las instituciones de referencia técnica y la propia Unión Europea, y en el propio ejercicio profesional y político del Desarrollo Local existe un consenso cada vez más generalizado sobre el fundamental papel que desempeñan (o más bien podrían desempeñar) las comunidades locales como gestoras del desarrollo.

Pensemos en los ayuntamientos canarios, urbanos y rurales, costeros y de interior, grandes y pequeños, capitalinos y periféricos. Todos ellos afrontan en solitario este nuevo siglo, que trae consigo según todo parece indicar un cambio de era, con la agitación añadida de capear con la gran crisis económica que está marcando a nuestra generación.

El experto en desarrollo local y abanderado de la planificación municipal ALAIN JORDA plantea en varias de sus obras estos interrogantes, que delimitan el ámbito de la política de desarrollo local en este contexto de gran complejidad y gravedad:

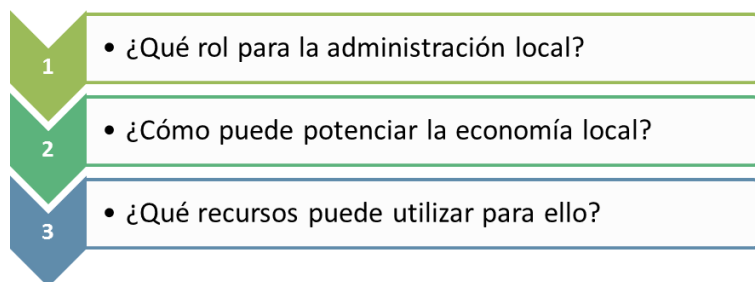
"Los municipios: ¿Cómo viven la situación?"

El papel de la administración local en las políticas de desarrollo económico y empleo ha sido siempre objeto de debate:



En nuestro contexto de crisis estructural, la administración local es clave para estimular la economía local, nadie lo duda ya, pero dispone de muy pocos recursos.

En consecuencia, hay NUEVAS preguntas:



Para plantear las respuestas a estos interrogantes, podemos recurrir a esa continua sucesión de NUEVOS CONCEPTOS, CLAVES, PRIORIDADES Y HERRAMIENTAS que inundan el mundo de la gestión pública y las políticas de desarrollo económico en este cambio de Era, teñido de gris y para muchos, de negro, por la profunda crisis estructural del modelo productivo español y canario.

CONCEPTOS CLAVE DEL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ESTA DÉCADA

Clusters	Green cities	Smart Cities
Cohesión social	Liderazgo	Sostenibilidad ambiental
Colaboración	Lucha contra la pobreza y la exclusión	Talento
Competitividad	Megaregiones	Tecnología
Economía del conocimiento	Nuevos estilos de Gob	Transparencia
Economía social	Open data	Voluntariado
Educación	Participación ciudadana	Reindustrialización
E-gobierno	PPP
Innovación	Relocalización

FUENTE: ALAIN JORDÁ, "[El futuro de las ciudades, hoy](#)".

Es difícil imaginar siquiera el futuro de las ciudades y los territorios sin tener en cuenta estos conceptos, al igual que resulta cuestionable cualquier instrumento de planificación que no contemple estas ideas. Parece obvio que necesitamos replantear el futuro de cada ciudad y de cada territorio, asumiendo que todas estas ideas son más o menos importantes, pero sometiéndolas a un trabajo de clasificación, priorización, determinación de objetivos e intentando reconocer las relaciones entre todo ello, sin olvidar la adaptación a las necesidades de cada territorio, que debe realizar el Agente como conocedor privilegiado de sus características.

A partir de estas reflexiones, se puede esbozar un **sistema estratégico del territorio**¹ que consta de tres categorías de elementos:

¹ Adaptado del [sistema estratégico de ciudad de Alain Jordá](#)

Los grandes objetivos

Iguales para todas las ciudades y municipios

- La Cohesión Social
- La Competitividad Económica
- La Sostenibilidad Ambiental

Las herramientas esenciales

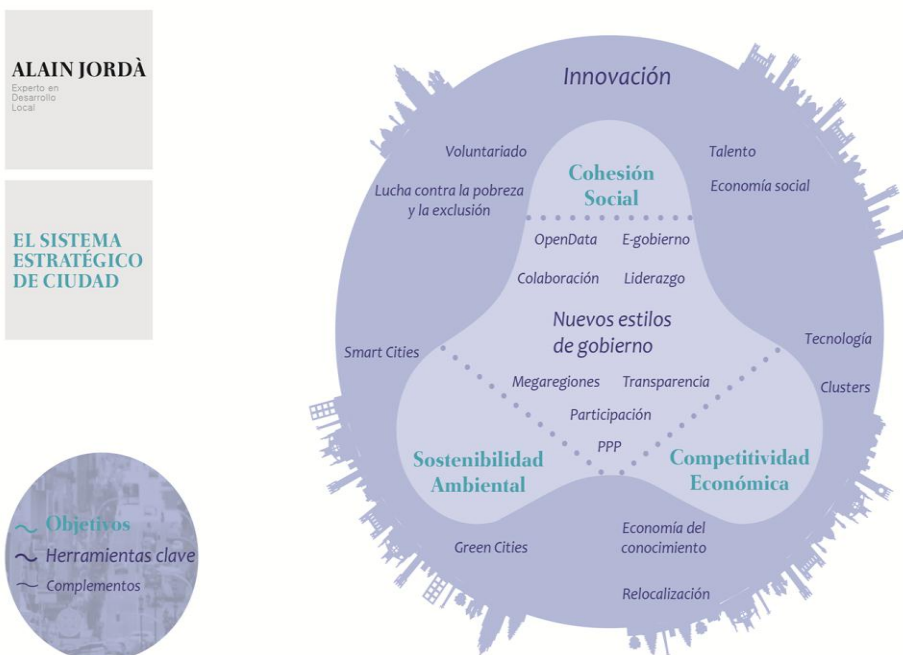
Iguales para todos

- Transparencia
- Participación
- Open data
- Private Public Partnership
- Voluntariado
- e-Gobierno

Los elementos complementarios

Adaptables a cada realidad

EL SISTEMA ESTRATÉGICO DEL TERRITORIO SEGÚN ALAIN JORDÀ



En este modelo estratégico, hay que repensar el papel del Desarrollo Local en la toma de decisiones y el liderazgo local. En las últimas décadas el Urbanismo ha liderado los ayuntamientos, tanto programáticamente como a efectos prácticos y políticos. La crisis que ha reducido a cenizas el urbanismo desarrollista de las últimas tres décadas, así como el cambio de era y la transición hacia una nueva economía obligan a los ayuntamientos a un cambio en su gestión estratégica o bien resignarse al estancamiento permanente.

Los elementos orientadores de este cambio estratégico deben ser:

- La economía del conocimiento.
- Colaboración de todos los agentes locales (públicos, privados, cívicos, empresariales, ONG).
- Regreso de las empresas en las ciudades facilitando la máxima diversidad de usos compatibles y reinventando uso para los polígonos en ruinas y planes de expansión abandonados.
- Gestión inteligente de los contratos públicos: menos contratos, mayores importes, centrales de compra, cooperación público privada, etc.
- Intercambios con otros territorios: creación de redes comarcales, búsqueda de socios estratégicos, formación de alianzas, **ampliar miras**.
- **Necesidad de transversalidad.**

**El departamento de Desarrollo Económico Local (DEL)
es el único que puede hacerlo.**

2.2 Por qué, y para qué un Plan de Empleo

Como ya dijimos, las Corporaciones locales en España no disponen expresamente de competencias en materia de empleo. Sin embargo, el hecho consumado es que

desde hace ya más de 20 años los ayuntamientos gestionan directamente o a través de entes instrumentales, acciones y medidas de empleo por cuenta propia o de otras administraciones, sin contar con un diseño integral coherente de política integral de empleo. Esta situación, por sí sola, ya justifica la necesidad de realizar acciones de planificación en política de empleo, o al menos tener este campo de actuación integrado en la planificación municipal (“por qué”).

La oportunidad y necesidad urgente de dotar a los ayuntamientos de una política municipal de empleo integral, ambiciosa y eficaz, en el marco de la cual el Plan de Empleo se constituye en el principal instrumento de planificación y gestión (“para qué”), se determina además por:

- las especificidades de todo tipo que presenta cada municipio, y en particular la perentoria necesidad de cambio de modelo económico;
- la proximidad del ciudadano con su Ayuntamiento, en un momento económico singularmente duro y difícil, de continua destrucción de empleo que afecta a las condiciones de vida de la mayor parte de la población y por tanto a las necesidades de intervención social;
- unas orientaciones para las políticas de empleo en el ámbito europeo y nacional que ponen cada vez más el énfasis en el marco de actuación local y en la planificación.

3 Instrumentos de planificación local en el ámbito del desarrollo económico y el empleo.

3.1 ¿Qué es una política de Empleo?

Aquella que con el objetivo de facilitar a los nacionales, y en los términos que determine la normativa reguladora de sus derechos y libertades a los extranjeros residentes; el acceso al empleo y a las acciones orientadas a conseguirlo, así como

la libre elección de profesión u oficio; garantizando la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación.

Por una parte determina el conjunto de normativas de regulación en todos los tipos de relaciones (principalmente económicas; empresariales e interempresariales; y laborales) que afectan a este objetivo.

Y por otra, a través de lo que se denomina “políticas activas”, recoge las acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas:

- ✓ a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas;
- ✓ al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas;
- ✓ y al fomento del espíritu empresarial y la economía social.

(Definición basada en lo establecido en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo).

3.2 ¿Con qué instrumentos puede o podría contar una política municipal de Empleo?

Los instrumentos para una política municipal de empleo deben ser todos de aplicación de políticas activas, pudiendo ser múltiples, originales o tradicionales, contrastados o creativos, etc.; pero es su aplicación en el marco de un programa coherente y adecuadamente secuenciado lo que puede marcar la diferencia.

Algunos de los instrumentos que se han mostrado y se muestran más efectivos desde el punto de vista de una administración local en Europa son:

La Orientación Laboral.

La Formación para el Empleo.

Acciones de fomento responsable y apoyo al autoempleo y la emprendeduría.

Medidas fiscales de fomento de la contratación en zonas, sectores, etc.

Acciones de apoyo y dinamización de sectores intensivos en mano de obra.

Programas urbanísticos y de movilidad para el estímulo de la actividad económica.

La planificación y anticipación del cambio, etc.

El impulso de proyectos y medidas integrales que conjuguen todos o gran parte de los instrumentos enumerados.

Y la aplicación transversal de estos instrumentos en las políticas del Ayuntamiento.

Lo que **no** es un "Plan de Empleo" local:

- ✓ "Plan municipal de empleo": suele ser un término eufemístico para un ERE municipal, o un término genérico para el documento marco de la política de personal municipal.
- ✓ "Plan de Empleo", "Plan de Empleo Social": subvenciones para contratación directa de trabajadores para actuaciones de interés social (los clásicos PIEC).
- ✓ "Pacto por el empleo": es un documento participativo que recoge los compromisos de la Corporación en materia de empleo y los apoyos y adhesiones obtenidos de otras instituciones, empresas y la sociedad civil. Idealmente, recogerá también las aportaciones y compromisos concretos, cuantificables y presupuestados de todas las partes, en cuyo caso requerirá una buena coordinación con el Plan de Empleo.

Sería conveniente añadir nuevas medidas y coordinarlas, secuenciarlas y transversalizar todas aquellas que sea posible en el conjunto de las acciones municipales, en el marco de una política integral municipal de Empleo, que se sustanciará en un Plan de Empleo Municipal.

3.3 Hacia un Plan Municipal de Empleo. Fases propuestas

A. Fase I o Inicial

Con carácter inmediato, tan pronto se tome la determinación de confeccionar el Plan, se podrá adelantar, con carácter demostrativo, algunas medidas en los proyectos a presentar a las convocatorias abiertas y criterios de selección de los mismos, de acuerdo con las orientaciones previas que se obtengan del diagnóstico

que facilite la unidad competente del Ayuntamiento, o por la propia Agencia de Desarrollo, para la creación de una política municipal integral de Empleo. Dada la situación actual de los proyectos PRODAE y lo avanzado del año, esta fase puede omitirse.

B. Fase II o de Avance

Se presentan las orientaciones que facilitarán los técnicos PRODAE, apoyados en datos y en un diagnóstico socioeconómico local, para la creación de una política municipal de Empleo al conjunto del Ayuntamiento para la recepción de propuestas (también debería abrirse a otras entidades).

Se presentará un documento de diagnóstico de la situación del Mercado municipal de Empleo, con propuestas de actuación (las de la propia Agencia, resto del Ayuntamiento y posibles otras entidades o agentes a los que se abra la participación) y de estructura para un Plan Municipal de Empleo.

C. Fase III o Final

Al no tratarse de un Plan derivado de competencias municipales, no es obligatorio abrir el documento a una participación más amplia, pero de permitirlo los plazos, se recomienda. Como resultado del proceso se concluirá con el documento final del Plan Municipal de Empleo, a aprobar por la Junta de Gobierno Local, o, si se desea movilizar el máximo apoyo, político, puede pasar por el Pleno con vistas a una aprobación unánime.

4 Los Proyectos de Promoción del Desarrollo y de la Actividad Económica (Prodae) en los municipios Canarios para 2013

El desarrollo local ha estado tradicionalmente muy condicionado por las políticas activas de empleo desplegadas por el gobierno central (en buena medida a través de las delegaciones provinciales del INEM), que promovieron las primeras

actuaciones organizadas como las "iniciativas locales de empleo", si bien puntualmente algunos cabildos también lideraron iniciativas reseñables. La historia reciente del desarrollo local, en cambio, ha estado marcada fundamentalmente por la línea de ayudas para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local del Servicio Canario de Empleo, sujeta a la Orden de 15 de julio de 1999 por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I + E." ² (Aún vigente) "

Este programa de ayudas permitió consolidar las agencias de desarrollo creadas desde finales de los 80 y principios de los 90, aunque con bastantes altibajos y resultados muy irregulares debido a la laxitud inicial de los criterios de concesión y prórroga, y a la rigidez con que, a partir de 2008, se gestionó el programa, con una orientación nítida a la tramitación de ayudas del SCE. Sin embargo el nivel de estabilidad alcanzado tras casi 20 años de políticas públicas de desarrollo local permitió a la entonces Consejera de Empleo del Gobierno de Canarias manifestar en 2007, inmediatamente antes del desplome de la Burbuja Inmobiliaria española y canaria, las siguientes palabras³:

² BOE.es - Documento [BOE-A-1999-16692](https://www.boe.es/boe/BOE-A-1999-16692) (Accessed 7 September 2013).

³ Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural. José León García Rodríguez y José Ángel Rodríguez Martín (eds.). Federación Canaria de Desarrollo Rural, 2007. Prefacio de María Luis Zamora Rodríguez, Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, P. 11.

Como motores de generación de empleo y de desarrollo económico, las acciones de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias se han dirigido a consolidar la inversión en programas de Agentes de Empleo y Desarrollo Local, que además de facilitar nuevas contrataciones como técnicos de las agencias, está fijando los cimientos y el camino que deben seguir las ciudades y pueblos canarios como entes capaces de generar crecimiento.

Estos programas están permitiendo a las corporaciones locales contar con una herramienta indispensable para el desarrollo de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de la actividad empresarial en el marco municipal, como son los agentes de desarrollo local.

Al margen de que la situación del desarrollo local no era tan idílica como parece desprenderse del texto, no cabe duda de que en 2007 se consideraba el desarrollo local como un elemento estable en el campo de las políticas activas de empleo, si bien sus carencias quedaban ocultas, como en tantos otros ámbitos, por el contexto de aparente prosperidad del periodo anterior a 2007.

Ya en plena Crisis, y una vez afloraron sin paliativos las insuficiencias de las políticas de desarrollo local (particularmente la falta de estándares de servicio, diagnósticos, planificación y evaluación de resultados) se desarrolló un intento de actualización del desarrollo local en el marco general de la reforma de las políticas activas de empleo abordada en 2010-11, que dio lugar a múltiples modificaciones de la "Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo"⁴; a la redacción de la primera Estrategia Española de Empleo (EEE 2012-14)⁵ y, en consecuencia, la Estrategia Canaria de Formación y Empleo (ECFEM)⁶.

⁴ BOE.es - Documento consolidado [BOE-A-2003-23102](#). (Accessed 7 September 2013)

⁵ "Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014." Documento [BOE-A-2011-18146](#). (Accessed 7 September 2013)

⁶ Estrategia Canaria de Formación y Empleo (2012-14). Una herramienta de progreso y cohesión social. Gobierno de Canarias. 2011

4.1 Resumen de las nuevas políticas de empleo⁷

El marco actual de trabajo para el Desarrollo Local y las políticas de empleo desde el ámbito local lo facilita la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Este documento fue el resultado de un proceso de reflexión y negociaciones Estado-CCAA bastante largo, pues los resultados no se vieron hasta 2010-2011, ya bien entrada la crisis y en pleno periodo de transición de las políticas “de estímulo” a las “de austeridad”.

De hecho, siguiendo el guion pactado en las conferencias sectoriales, con la aprobación de la EEE, se procedió a derogar la totalidad de las líneas y programas de políticas activas de empleo⁸ vigentes con vistas a la producción de una nueva hornada de legislación adaptada a la Estrategia Europea 2020 y al nuevo y ambicioso marco programático y de gestión de la propia EEE. Sin embargo, con el cambio de gobierno de 2011 y en el contexto de la agudización de la crisis financiera de las Administraciones españolas, se detuvo esta iniciativa y se reinstauraron todos los programas derogados.

⁷ Jornada FEMP *Encaje de la Administración Local en la Estrategia Española de Empleo: Reorientación de las políticas locales y de los servicios locales de empleo*. Ponencia *Estrategia Española por el Empleo. Papel de la Administración Local* de J. Jaime López Cossío el 10 de diciembre de 2012.

⁸ Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo

LA ACTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO

MOTIVOS FORMALES

- Reformar con una visión a largo plazo
- Conjugar la competencia normativa del Estado con la competencia de ejecución de las CCAA
- Combinar la actuación de los Servicios Públicos de Empleo y la de los “agentes privados de intermediación”
- Situar las necesidades de las personas desempleadas como centro de gravedad
- Fortalecer los Servicios Públicos de Empleo
- Impulsar la colaboración público-privada
- Disminuir el peso de las bonificaciones empresariales

MOTIVOS REALES

- Escasa eficiencia
- Ausencia de expectativas de servicio y resultado en los usuarios
- Modelo basado en subvenciones
- Defectos de diseño en medidas y programas:
 - obsolescencia
 - falta de adecuación a destinatarios y territorios
- Sostenibilidad
- Escasa integración con las políticas pasivas
- Ausencia del sector privado
- Carencia de evaluación

FUENTE: J. Jaime López Cossío, op.cit.

EL NUEVO MARCO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Nuevo marco LEGAL

- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo (reformada por la Ley 35/2010, por el Real Decreto -
- Ley 3/2011, por la Ley 3/2012 y desarrollada por el R.D. 1542/2011 de 31 de octubre por el que se aprueba la EEE)

Nuevo marco ESTRATÉGICO

- Estrategia Europa 2020, Directrices Europeas sobre empleo 2010-2014,
- Programa Nacional de Reformas
- Estrategia Española de Empleo (EEE)

Nuevo marco PRESUPUESTARIO

- Disminución del 57% en las transferencias corrientes a las CCAA
- Nuevo programa operativo de FSE 2013-2020

Así pues, el desarrollo local se encuentra a caballo entre la normativa específica de la orden de 15 de julio de 1999, ampliamente superada por la realidad, y las oportunidades que ofrecen la EEE y la ECFEM para el desarrollo local.

Por lo que respecta a la perspectiva territorial, la Estrategia Española de Empleo se refiere a ella del siguiente modo:

Las políticas activas de empleo deben adaptarse a las características y necesidades específicas que se derivan de los diferentes niveles de organización territorial del Estado, impulsando y promoviendo el desarrollo en todos los tipos de territorio en los que este se configura. El enfoque local es un marco idóneo para la detección y el aprovechamiento de nuevas posibilidades productivas no explotadas todavía, por lo que resulta imprescindible impulsar y gestionar en él actuaciones que tengan por objeto la creación de empleo y la actividad empresarial. A lo largo de los últimos años, la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las Entidades Locales ha dotado al Sistema Nacional de Empleo de un conjunto amplio de experiencias y buenas prácticas, que han puesto de manifiesto la necesidad de continuar y profundizar en este trabajo conjunto. La cooperación institucional entre administraciones públicas es un elemento indispensable para la puesta en marcha de medidas eficaces en materia de políticas activas de empleo, como también lo es la dinamización de estas políticas en el ámbito local. La presente Estrategia dota de mayor flexibilidad a los marcos de colaboración que pueden establecerse entre los Servicios Públicos de Empleo y las Entidades Locales, con el fin de que estas colaboraciones impulsen la dinamización y gestión corresponsable de las políticas activas de empleo en el ámbito local.

La Estrategia Española de Empleo también contempla como uno de los ámbitos de las políticas activas de empleo la promoción del desarrollo y la actividad económica territorial. Dentro de este ámbito se recogen las acciones y medidas encaminadas a la generación de empleo, la creación de actividad y la dinamización e impulso del desarrollo económico local. Contempla como medidas estatales aquellas acciones y medidas de aplicación para el conjunto del Estado, por parte de Comunidades

Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos competenciales de apoyo a la creación y funcionamiento en las Entidades Locales de unidades especializadas en la promoción e implantación de acciones encaminadas a la creación de empleo y el desarrollo local, así como la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial.

El nuevo marco estratégico y legal del desarrollo local, aunque tremendamente lastrado por los recortes presupuestarios a partir de 2010 y sobre todo 2012, abre nuevas oportunidades y aborda, aunque insuficientemente, las carencias detectadas.

Fortalecimiento de la dimensión local de la política de empleo (artículo 4 LE):

- ✓ Las políticas de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.
- ✓ Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de las acciones y medidas de políticas activas, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.
- ✓ Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.
- ✓ Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo.

Aunque la Estrategia introduce conceptos encaminados a mejorar las políticas activas de empleo y superar un modelo basado en las subvenciones para pasar a un modelo de financiación estable de servicios a la ciudadanía, lo hace de un modo

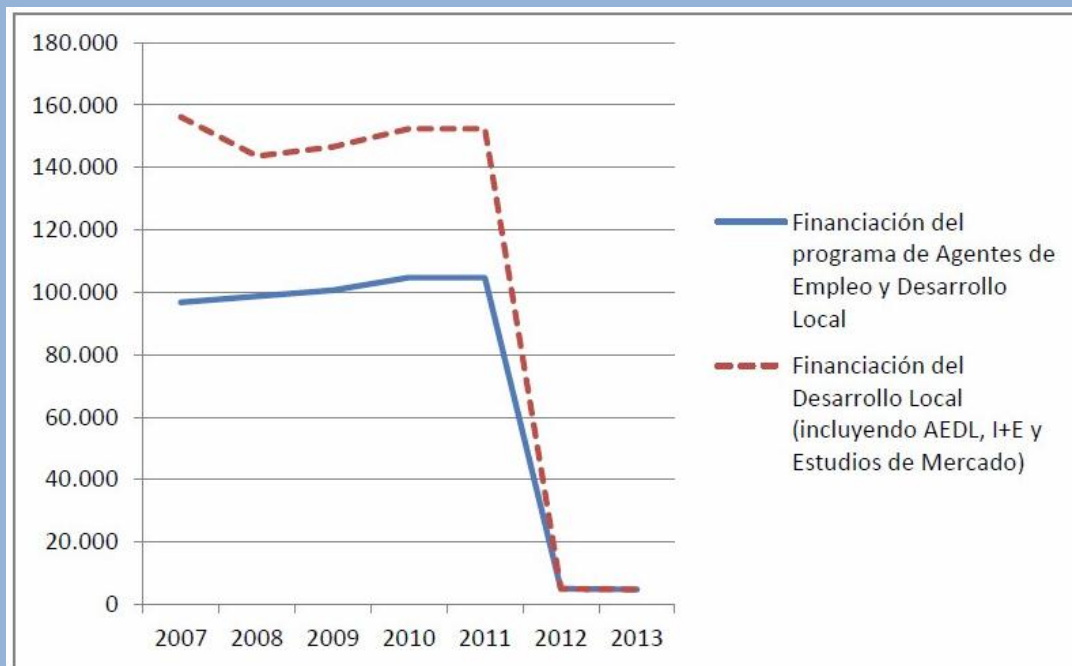
muy genérico y sin abordar alguna de las cuestiones pendientes, como el papel de los municipios y el desarrollo local, papel que además se ve ahora tremendamente amenazado por la reforma Local en curso.

El programa de Agentes de Empleo y Desarrollo Local alcanzó su máxima financiación en los ejercicios 2010 y 2011, lo cual supuso una financiación anual de 104.694.810 euros, a los que habría que añadir los gestionados directamente por el SEPE para aquellos territorios donde todavía no se ha completado la transferencia de competencias en materia de políticas activas de empleo, o dicho de otro modo, el País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Ante esta perspectiva, y con el antecedente positivo que suponía haber suprimido en 2008 el límite de cuatro años en la concesión de subvenciones para prorrogar la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local, todo parecía indicar que en los siguientes ejercicios se avanzaría en la consolidación del colectivo profesional y en el desarrollo de competencias relacionadas con la dimensión local de las políticas de empleo.

Sin embargo, en el año 2012, de forma inexplicable, se produjo una reducción sin precedentes en la financiación del desarrollo local, situándose en unas cifras que dificultan enormemente su continuidad.

**FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN LAS POLÍTICAS
ACTIVAS DE EMPLEO DESDE 2007.**
(en miles de euros)



Fuente: FEPROFEL (Federación Española de Profesionales del Desarrollo Local) a partir de datos del BOE.

Esta reducción presupuestaria solamente permite la continuidad del programa incorporando fondos propios de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, o bien transfiriendo recursos de otras políticas activas de empleo, lo cual supone una reducción mayor del presupuesto destinado a aquéllas.

Según el informe elaborado por la Federación Española de Profesionales del Desarrollo Local⁹:

⁹ 2012, González Cardona, Javier, y Paloma Pérez Gil; Ponencia. "La reducción de la financiación para los agentes de empleo y desarrollo local: una contradicción difícil de justificar por los poderes públicos." Jornada FEMP Encaje de la Administración Local en la Estrategia Española de Empleo

"El nuevo marco de financiación generado ya está produciendo los primeros resultados catastróficos para el desarrollo local. Muchas de las Comunidades Autónomas, en lugar de aprovechar su margen de actuación para dotar al programa con mayor financiación procedente de la distribución territorial de los fondos destinados a financiar políticas activas de empleo, han optado por lo contrario, derivando la reducida cantidad procedente del Estado a otras políticas activas de empleo y dejando con ello sin financiación al desarrollo local. Otras, en el mejor de los casos, han redimensionado las prórrogas y convocatorias a las partidas estatales. Y en otras, se ha optado por concentrar los escasos recursos en las Diputaciones o los propios servicios de empleo autonómicos".

El resultado en la mayor parte de España ha sido, de hecho, la quiebra de continuidad de más de 20 años de trabajo en cientos de municipios.

4.2 El programa Prodae 2013: innovación en la política canaria de Desarrollo Local

4.2.1 Origen del programa Prodae

En el contexto actual de recortes generalizados y drásticos de los recursos para políticas activas de empleo, la situación en Canarias es comparativamente buena. Al contrario que en otras partes, en Canarias sí se optó por desviar fondos de otras políticas (por ejemplo convenios SCE-CCLL) para rescatar en primera instancia el programa de AEDL hasta el 31.12.2012 manteniendo intactas las partidas para prórrogas dentro de esa anualidad. Sin embargo, tras conocerse las previsiones de renovados recortes para 2013, finalmente, en octubre de 2012 el Gobierno de

Canarias canceló por completo el programa de AEDL anulando la prórroga de todos los proyectos vigentes.

Por una coincidencia desafortunada con el endurecimiento de la normativa estatal de contratación de personal y estabilidad presupuestaria, se provocó una oleada de despidos en la mayoría de los municipios, cabildos y mancomunidades, causando así una quiebra de continuidad masiva en las políticas de desarrollo local de toda Canarias. Si bien desde varios meses se llevaba hablando en distintos entornos sobre una nueva normativa y una nueva convocatoria, los plazos elegidos para anular prórrogas y la entrada en vigor de la nueva ayuda, hicieron inevitable la salida de los Agentes y el cierre de decenas de Agencias de Desarrollo local. Solo escaparon de esta situación aquellos municipios que o bien tenían puestos estables de AEDL (como Los Realejos) o que contaban con entidades de gestión autónomas (como la Sociedad de Desarrollo de Santa Cruz de Tenerife), o bien los profesionales con proyectos cuyo plazo de finalización fuese posterior al 31/12/2012.

LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DIRECTO:

“Los programas de creación de empleo a nivel local en el sector público pueden proporcionar una barrera temporal útil que ayude a preservar el vínculo con el mercado laboral durante la recesión, pero las investigaciones de la OCDE sobre los buenos resultados a largo plazo de dichas medidas no son muy alentadoras [...], por lo que deben limitarse en el tiempo. Invertir en la iniciativa empresarial, en la productividad y en la innovación a nivel local es, quizá, más sostenible a largo plazo”.

Creación de empleos duraderos. GUÍA PARA REGENERAR EMPLEO DE CALIDAD A NIVEL LOCAL. Francesca Froy y Sylvain Giguère (LEED – OECD)

En el caso canario, tras cinco años de crisis y un 33% de tasa de paro, se han invertido decenas de millones de euros en programas de empleo directo que, más allá de generar renta a un limitado número de personas, **no han tenido un impacto perceptible en la economía, la competitividad, o la empleabilidad a largo plazo de las personas beneficiarias**. De ahí que desde 2012 el gobierno canario, a la hora de afrontar los recortes masivos sufridos por nuestras políticas de empleo, haya preferido salvar en lo posible los programas con mejor impacto y mayor rentabilidad social, gracias a lo cual tenemos al programa Prodae.

4.2.2 Características del programa Prodae

En abril de 2013, tras un muy largo proceso de negociación entre la FECAM y el Servicio Canario de Empleo, por fin se remitió desde los servicios centrales del SCE a todos los ayuntamientos de Canarias el Acuerdo Marco para la realización de "Proyectos de Promoción del Desarrollo y de la Actividad Económica (PRODAE)" en los municipios locales, por el que se habría de regir la gestión de las subvenciones para la contratación de nuevos "Agentes PRODAE".

La ruptura con el programa AEDL tradicional en Canarias se justifica por motivos económicos, así como por razones técnicas:

“El Servicio Canario de Empleo, para el desarrollo de acciones en el ámbito de la promoción del desarrollo y la actividad económica territorial, ha adoptado la decisión de no proceder a la concesión de ninguna prórroga por las contrataciones efectuadas en el seno del Programa de subvenciones por la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local, regulados en la Orden del Mº de Trabajo y Asuntos Sociales de fecha 15/07/1999, y que vencieran a partir del 31 de octubre de 2012. En este sentido, se ha concluido la necesidad de establecer un programa distinto, no acudir a la medida establecida por el Estado en el ejercicio 1999 para la generalidad del territorio nacional, sino acudir a un instrumento adaptado a la casuística singular de nuestro Archipiélago Canario, que establezca las garantías que permitan dar cobertura a las necesidades de nuestro territorio, con el aprovechamiento de la experiencia y del conocimiento de las necesidades del mercado laboral de los distintos municipios, tanto por parte de la FECAM como por parte del Servicio Canario de Empleo”

Analizando las carencias de la Orden de 15 de julio de 1999, el SCE actúa en consecuencia estableciendo un programa:

“de política activa de empleo que aporte una mayor concreción y adecuación a la realidad territorial y del desempleo existente, apostando de forma decidida por un programa, como los PRODAE, que establezca de forma meridiana tanto objetivos concretos de actuación, como indicadores de consecución de los mismos, así como una mejor y más intensa racionalización de los recursos económicos disponibles. En este sentido, esta medida permite en mayor medida facilitar elementos de evaluación, de cuantificación previa de objetivos a alcanzar, aspectos necesarios actualmente en el desarrollo de la gestión que no se encontraban contemplados claramente en la Orden de 15 de julio de 1999”

Así, se establece el programa Prodae como una medida:

“adaptada a la singularidad del territorio, estableciéndose con ello una medida más adaptada tanto a la realidad del tejido productivo del ámbito territorial que le es propio, como a las necesidades de las personas desempleadas, siempre en el marco del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Anual de Política de Empleo, e integrada en los distintos ámbitos de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014”.

Formalmente, el programa Prodae reviste las características de una subvención directa, salvando los requisitos habituales de concurrencia por la utilidad pública de la iniciativa y a través del vehículo de un convenio marco entre el SCE y la FECAM, que posibilita la adhesión de cuantos municipios deseen incorporarse. Aunque en el Acuerdo-Marco se estableció un plazo de un mes desde la firma del mismo para que los ayuntamientos interesados presentaran el documento de adhesión, y un mes más a partir de la adhesión para formalizar la solicitud de ayuda, al cierre de la edición de este documento (9 de septiembre de 2013) todavía hay ayuntamientos que no han recibido la concesión de la ayuda y continúan financiando a los AEDL con sus propios recursos.

El programa Prodae consiste en financiar los costes laborales del personal que desarrolle los proyectos Prodae locales con un tope máximo de 20.500€ o el 80%, por un periodo máximo del 1.1.2013 al 31.12.2013, aunque no hay duraciones ni intensidades mínimas de jornada.

Se introducen varias flexibilizaciones importantes en materia de personal frente al anterior programa, como la posibilidad de imputar personal ya contratado en la entidad o “repescar” directamente a los AEDL existentes en la entidad, permitiendo de hecho agrupar en uno todos los proyectos vigentes. El problema es que la brecha entre el 31/10/2012 y el 1/1/2013 dejó “en la cuneta” a la mayoría de los AEDL

antiguos, de modo que las entidades solo han podido hacer un uso limitado de esta facilidad.

Esta nueva línea de financiación, si bien sigue sujeta a la obsoleta Orden de 15/07/1999, aprovecha ya parte de las oportunidades del nuevo marco estratégico, principalmente mediante la instauración del proyecto único, eliminando así la atomización de proyectos, y estableciendo una unificación de la gestión del desarrollo local en los municipios.

Se racionaliza también la especialización de actores al fijar partidas separadas para municipios y cabildos (reduciendo drásticamente el peso de estos últimos), se establecen mínimos territoriales en función de las cifras de paro, y finalmente se elimina el solapamiento entre Agencias locales y de mancomunidades.

Como elementos negativos cabe destacar la reducción de un 60% de los fondos y como agravante la dura penalización que sufren los municipios medianos y grandes para garantizar el criterio de "un AEDL por municipio". Así, el umbral para pasar de 1 a 2 Agentes se sitúa en los 4000 parados registrados.

Sin embargo, quizás el aspecto más positivo del acuerdo marco PRODAE es la relajación de la visión reduccionista de los AEDL (o agentes PRODAE) como "trabajadores del SCE en los ayuntamientos", encargados principalmente de tramitar ayudas del SCE para creación de empresas, y con fuertes restricciones a otras actividades. La nueva normativa permite por primera vez un enfoque de verdadera Agencia Municipal de Empleo y Desarrollo Local, con una gestión unificada, y estableciendo una vinculación con la figura de la Agencia de Colocación y abriendo expresamente la puerta a realizar acciones propias de todos los ejes de la ECFEM desde las Agencias PRODAE.

Si bien en la cláusula cuarta (objetivos básicos de los PRODAE) se repiten los contenidos de la Orden, hay toda una serie de novedades que reflejan ese cambio de percepción y que avalan el grueso de las actividades que, de hecho, venían

realizando las Agencias de Desarrollo Local de espaldas al programa AEDL del SCE y a menudo generando fricciones y problemas a la hora de justificar y prorrogar las ayudas. Así, a partir de ahora se consideran como parte de las funciones principales de los PRODAE:

- ✓ Intermediación en el mercado de trabajo, facilitando la inserción de la población desempleada, en el caso de que la Entidad Local cuente con la oportuna autorización para desarrollar cometidos como agencia de colocación.
- ✓ Funciones contempladas en los acuerdos establecidos entre el Servicio Canario de Empleo y las Entidades beneficiarias.
- ✓ Funciones orientadas a la creación de empresas, reactivación, modernización y dinamización del tejido empresarial en todos los sectores (comercial, industrial, agrícola, etc.).
- ✓ Desarrollo de proyectos de formación.
- ✓ Todas aquellas funciones orientadas a la potenciación del mercado de trabajo en su finalidad de generar empleo.
- ✓ Gestión de proyectos generadores de actividad en el territorio.

Y como no, la elaboración de un plan de empleo, que se analiza en el próximo apartado.

Se añaden también a las tradicionales áreas de intervención en desarrollo emprendedor y empresarial, las siguientes:

- ✓ Asesoramiento y Orientación.
- ✓ Intermediación con el tejido productivo: oferta y demanda de empleo, en el caso de contar con autorización para operar como Agencia de Colocación.
- ✓ Diseño de itinerarios formativos.
- ✓ Potenciación de servicios a los diferentes sectores productivos: comercial, primario, industrial, etc.

- ✓ Todas aquellas destinadas a generación de actividad económica o de mantenimiento del empleo.

La estructura de la memoria del proyecto responde a lo habitual de las anteriores convocatorias de AEDL.

Otra novedad es la extensísima ampliación de los indicadores de actividades, que refleja la extensión del ámbito de actuación de los PRODAE con respecto a los antiguos AEDL. A lo largo de siete páginas se desgana una amplísima variedad de indicadores, tras los cuales se esconde toda la riqueza y diversidad potencial del nuevo programa.

4.3 Los planes de empleo en el programa Prodae

Una novedad del PRODAE que viene a cubrir una de las mayores carencias del anterior programa AEDL, es que por fin se establece la exigencia de que los ayuntamientos participantes dispongan de un Plan de Empleo Municipal (en adelante, PEM).

La primera cláusula que menciona los planes de empleo es la CUARTA: Objetivos básicos de los PRODAE. A continuación, se cita:

“Las funciones principales de los trabajadores/as y, por extensión, de los proyectos, son las siguientes

[...]

La elaboración de un plan de empleo según las directrices establecidas por el Servicio Canario de Empleo y el impulso de proyectos de desarrollo económico y creación de empleo local”.

La séptima cláusula también los menciona:

Obligaciones de las Entidades Beneficiarias. Justificación de los PRODAE.

Los ayuntamientos que se adhieran al presente Acuerdo, así como el resto de entidades beneficiarias quedan obligados a:

1. Cumplir el objetivo y velar por la correcta ejecución del Proyecto de Promoción del Desarrollo y la Actividad Económica Territorial, según la memoria aprobada.
2. Elaborar un Plan de Empleo Municipal, según las directrices establecidas por el Servicio Canario de Empleo, que deberá estar debidamente fechado y firmado por el representante de la Entidad para su presentación.
3. Cumplir con los objetivos cuantitativos y cualitativos que se establezcan en la resolución de concesión, adaptados al marco de territorial de actuación, previa aceptación por el beneficiario.

Por desgracia, debido al retraso sufrido en la tramitación de los expedientes de solicitud de ayudas PRODAE, el SCE no ha tenido aun ocasión de elaborar esos criterios en los que se deben basar los PEMs. La única información de que se dispone es que deben estar debidamente fechados y firmados por el representante de la Entidad.

5 Definición de objetivos de partida de un Plan de Empleo.

Existe una multitud de ejemplos de planes de empleo o desarrollo económico local, con considerables diferencias entre unos y otros. A la hora de elegir un modelo para la realización del Plan de Empleo Local de un municipio, no hay unas normas fijas de selección ni unos modelos que a priori se pueda considerar como definitivos. Cada

ayuntamiento debe decidir cuál es el que mejor se adapta a sus necesidades, partiendo de un mínimo rigor técnico.

El planteamiento de un marco estratégico municipal como el descrito al final del punto 2.1 puede llevar como mínimo varios meses. Pero, por otra parte, el Plan de Empleo municipal puede ser un pilar del marco estratégico, y un excelente punto de partida para centrar el debate y las prioridades municipales en el objetivo de "competitividad económica" que debe perseguir cualquier Ayuntamiento. Por otra, el esquema de "marco estratégico" de Jordá, propuesto en dicho apartado, puede servir de elemento inspirador y orientador a la hora de elaborar el plan de empleo municipal.

“Los objetivos del desarrollo territorial son muy comprensibles: transformar sus sistemas productivos locales si la situación va evidenciando desajustes irremediables, caso de no reestructurarse; generar mejor empleo y diversificar su tejido productivo, mejorando el existente; propiciar un salto en la calidad de vida y en las condiciones del entorno para atraer nuevos proyectos. Estas metas son imposibles de materializarse si la esfera pública no interviene con energía y eficiencia”.

José Ángel Rodríguez, op. cit., p. 42

Partiendo de estos objetivos de gran alcance del desarrollo territorial, o del desarrollo económico local en el caso que nos ocupa, podemos identificar los objetivos de un plan de empleo municipal, de los cuales el más importante será en todo caso, como objetivo a largo plazo, la consecución del pleno empleo. Con un ámbito temporal limitado y en medio de una crisis estructural cuyas consecuencias nos acompañarán, para un plan de empleo Prodae, el objetivo general habrá de ser necesariamente mucho menos ambicioso, pero claramente relacionado con la

creación de empleo y la reducción de la cifra de paro del Municipio. Se puede incorporar más objetivos generales, pero dejando claro que **han de ser verdaderamente generales y derivarse directamente de las grandes prioridades estratégicas del municipio que tengan relevancia para el empleo** y no mezclarse, solaparse o confundirse con los específicos.

En la documentación adicional del curso encontrarán múltiples ejemplos de planes de empleo municipales, la mayoría de mayor alcance que el previsiblemente exigible para los proyectos PRODAE.

6 Definición del alcance y objetivos operativos.

6.1 Definición del alcance.

Tras delimitar las diferencias entre un plan de empleo y otros instrumentos como una estrategia de desarrollo económico, o un pacto local por el empleo o un plan (o marco) estratégico municipal, el alcance de un plan de empleo municipal generado desde el programa PRODAE es la planificación de las medidas, servicios, proyectos, acciones (en suma: actuaciones) relacionadas directamente con las políticas activas de empleo recogidas en la ECFEM 2012-2014 en las que el ayuntamiento desea participar en los próximos dos o tres años, con independencia de quién o cómo financie o ejecute últimamente dichas actuaciones, y siempre desde un punto de vista técnico, operativo y organizativo.

Para abordar esta planificación, las actuaciones se deben presentar de forma estructurada, secuenciada, presupuestada y con indicación de responsables, plazos y definición de indicadores. En función del nivel de desarrollo de los procesos de participación de cada ayuntamiento, se podrá incluso establecer objetivos en cuanto a resultados, participantes, inserciones, etc., si bien en esta primera edición

del programa PRODAE no hay indicios de que se vaya a exigir ese nivel de concreción¹⁰.

El grado de vinculación del Plan a la entidad gestora del PRODAE, es decir, la Agencia de Desarrollo Local, tampoco viene dado por el Acuerdo PRODAE, por tanto, si bien es recomendable desde un punto de vista técnico que el PEM sea, esencialmente, el plan de actuación de la Agencia de Desarrollo Local para los próximos tres años, actualmente queda a la discreción de cada ayuntamiento darle o no ese enfoque¹¹.

Por último, para merecer la calificación de plan, el documento contendrá como mínimo un somero diagnóstico socioeconómico y un análisis estratégico, para lo cual proponemos el uso de la herramienta DAFO adaptada al análisis territorial.

Una aclaración: Acciones y Servicios

Dada las crecientes restricciones a la intervención de los ayuntamientos en las políticas activas de empleo, y la creciente supeditación de dicha intervención a la existencia de instrumentos de colaboración (convenios, convocatorias) con el titular de la competencia, representado por el SCE, la práctica local es que la gran mayoría de las actuaciones revisten la forma de “proyectos” subvencionados.

A menudo, líneas de trabajo de muchos años son sostenidas en parte con fondos propios, en parte mediante una sucesión de proyectos puntuales encadenados, o explotando las sinergias entre las múltiples actuaciones desarrolladas por la entidad, frecuentemente con un gran despliegue de inventiva de los responsables políticos, directivos y técnicos sobre el terreno.

Esta realidad profundamente arraigada en la práctica de las políticas locales de empleo ha terminado por generar una cierta confusión acerca de la naturaleza de las actuaciones. Unas son servicios estables en el tiempo, otras son proyectos

¹⁰ Hasta nuevo aviso

¹¹ Hasta nuevo aviso.

puntuales con una fecha de inicio y de fin y sin proyección futura. Pero hay otras que formalmente son “proyectos” subvencionados cuyo contenido consiste en poner en marcha “servicios”, que en ocasiones alcanzan la continuidad mediante renovaciones del “proyecto” en las sucesivas convocatorias, o incluso sobreviven (con las oportunas y a veces drásticas transformaciones) saltando de unas convocatorias a otras.

En cualquier municipio canario de mediano tamaño, que alcance un suficiente volumen de gestión de proyectos, una actuación como el servicio de orientación laboral puede funcionar o complementarse a lo largo de los últimos 20 años con AEDL, personal de convenio SCE-CCLL, personal temporal con fondos propios, subvenciones FSE del Ministerio, personal propio del municipio, planes experimentales, etc., y ahora con el PRODAE. Muchas acciones y proyectos. Un servicio.

El plan de empleo, centrado en la ejecución de actuaciones relacionadas con la EEE y la ECFEM, para tener la mínima coherencia técnica, tendrá que trazar una línea clara entre servicios y proyectos o acciones. Para ello, el ayuntamiento en cuestión tendrá que decidir un criterio: o bien por su naturaleza jurídica, o bien por sus características fácticas.

Para facilitar esta delimitación, ofrecemos una definición detallada de lo que, en el ámbito de las políticas activas de empleo en Canarias, constituye un **servicio**.

El rasgo definitorio de los servicios es que **son actuaciones estructurales** que, en el caso de las políticas activas de empleo, **responden a derechos de los usuarios**.



Otra forma de identificar los servicios es por sus contenidos. Ofrecemos una muestra de algunos de los servicios de empleo más habituales, indicando su denominación y contenido, así como sus destinatarios:

- 1. Servicios de información:** sobre mercado de trabajo, incentivos y medios disponibles para el fomento de la contratación y el apoyo a las iniciativas emprendedoras, medidas de fomento de empleo, acceso y tramitación de las

mismas, modalidades y normas de contratación, diseño de planes formativos y ayudas para la formación de las personas trabajadoras. Usuarios: Trabajadores y empresas.

- 2. Servicio de orientación:** agrupa los servicios de elaboración de un diagnóstico individualizado sobre el perfil profesional y el servicio de diseño y elaboración de un itinerario individual. Usuarios: Trabajadores
- 3. Servicio de gestión de ofertas de empleo:** agrupa todo lo relacionado con la intermediación laboral, bolsas de empleo, prospección laboral, y todo lo que actualmente se entiende por una Agencia de Colocación. Usuarios: Trabajadores y empresas.
- 4. Servicio de formación profesional para el empleo:** este es un servicio que puede tener una oferta propia estable, pero que de hecho está a expensas de la consecución de subvenciones en convocatorias públicas de todo tipo. Usuarios: Trabajadores ocupados y desempleados.
- 5. Gestión de competencias:** Servicio de evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral y otras vías no formales de formación. Usuarios: Trabajadores.
- 6. Servicio de emprendimiento:** asesoramiento y tutorización para la creación, gestión y funcionamiento de empresas. Usuarios: Trabajadores y empresas de reciente creación.

Las acciones, medidas, programas o proyectos, en cambio, son actuaciones coyunturales (responden a situaciones circunstanciales) y por lo general tienen un principio y un fin, comprenden un conjunto ordenado de actividades separado de la actividad normal de la entidad, tienen sus propios objetivos, indicadores, mecanismos de gestión, un presupuesto propio y no tienen pretensión de continuidad en el tiempo.

Plan de Empleo Municipal: Requisitos mínimos

Otro aspecto más formal del alcance de un plan es el nivel de desarrollo técnico del documento. En el contexto del PRODAE, podemos servirnos del “enfoque estratégico” descrito en la EEE¹² para definir los requisitos formales y de contenido mínimos para un PEM:

Análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo.

Orientaciones y objetivos a alcanzar en materia de política de empleo para el conjunto del Estado y para cada una de las Comunidades Autónomas

Un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan el seguimiento de los objetivos y su grado de cumplimiento. Permanentes (estructurales)

Dotación presupuestaria indicativa

Por analogía, podemos definir así el contenido mínimo de un PEM:

¹² Estrategia Española de Empleo 2012-14, artículo 5 Ley de Empleo

Análisis de situación económica y tendencias del mercado de trabajo local.

Objetivos de política de empleo para el Municipio, entendidos particularmente como objetivos a obtener mediante la ejecución de proyectos y prestación de servicios en colaboración con otras administraciones y entidades. Los objetivos, deben tomar como referencia los documentos de planificación vigentes en el propio municipio, más los aspectos relevantes de otros documentos de planeamiento territorial supramunicipal, legislación sectorial vigente, y además deben ser coherentes con la Agenda Europea 2020, la EEE y la ECFEM. No es imprescindible cuantificar en esta etapa los objetivos, tanto los generales y específicos, como los operativos.

Las propias actuaciones, en fichas descriptivas o cualquier otro formato al uso.

Un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan el seguimiento de los objetivos y su grado de cumplimiento. No es imprescindible, en esta etapa, llegar a la concreción de este sistema, pero sí indicar una propuesta de indicadores relevantes para las actuaciones, cuya consecución periódica sea factible y su medición y valoración esté al alcance de los recursos de la entidad.

Dotación presupuestaria indicativa

6.2 Objetivos operativos

Para formular objetivos operativos adecuados es conveniente, y a menudo imprescindible, disponer previamente de un conjunto de objetivos específicos bien planteados. Para ello, los objetivos específicos deben ser, sobre todo, coadyuvantes a los generales, apoyándose en proyectos precedentes y en las prioridades expresadas en cada uno de los ámbitos de la ECFEM (y en su defecto, de la EEE). Es fundamental que los objetivos específicos aporten una mayor concreción que los generales, y sirvan de puente a la definición de objetivos operativos y acciones. **Si no cumplen estas funciones, están mal formulados y hay que volver a empezar.**

Cómo seleccionar los objetivos de nuestro plan entre cientos de necesidades detectadas y cientos de indicaciones y prioridades de nuestros documentos de planificación

Una buena forma de clasificar los objetivos específicos es plantearlos como derivaciones de cada uno de los generales. Otra, igualmente adecuada, es partir de los distintos ámbitos de la ECFEM y marcarse objetivos relacionados, aunque no es realista pretender que se vaya a tener objetivos concretos y relevantes para todos y cada uno de los ámbitos en todos y cada uno de los municipios. Esta técnica tiene la desventaja de que hay que hacer un ejercicio intenso de priorización, lo que necesariamente conllevará la implicación directa de cargos directivos y políticos, pero aporta en todo caso una vinculación directa a las políticas de empleo.

Una vez disponemos de objetivos específicos, el siguiente paso es formular los objetivos operativos. Éstos constituyen el punto de unión entre la vertiente estratégica y práctica del Plan de Empleo. Si los objetivos específicos constituyen una concreción de los objetivos generales del plan hacia ámbitos de gestión específicos, con los objetivos operativos establecemos el marco concreto en el que se tienen que desarrollar las acciones en que finalmente consiste el plan; para ello, tendrán que estar cuantificados y directamente relacionados con los indicadores de

gestión, impacto y ejecución del plan. Asimismo, también es recomendable vincular los objetivos operativos a las fases o tiempos de ejecución.

Para ilustrar el funcionamiento de los objetivos operativos podemos tomar como ejemplo los programas AEDL y PRODAE: Los trabajadores de ambos programas están muy familiarizados con esta forma de programar debido al gran peso atribuido a los objetivos operativos en dichos programas.

Así, en la antigua línea AEDL encontramos lo siguiente en la memoria inicial de proyecto:

Entre los objetivos específicos reflejados en el apartado 1 de la memoria-proyecto (definición del proyecto global), deberá reflejarse obligatoriamente los siguientes puntos:

NOTA IMPORTANTE:

Entre los objetivos específicos reflejados en el apartado 1 de la memoria-proyecto (definición del proyecto global), deberá reflejarse obligatoriamente los siguientes puntos:

- Difundir las potencialidades de desarrollo del territorio en el que se actúa para atraer inversiones generadoras de empleo.
- Impulsar la creación de empresas y fomentar la cultura empresarial.
- Asesorar técnicamente proyectos empresariales.
- Apoyar la consolidación de empresas generadas.
- Promocionar la creación de empresas I+E.

3. OBJETIVOS OPERATIVOS DE CADA FASE Y TIEMPOS ESTIMADOS DE EJECUCIÓN.

Los **objetivos operativos** tendrán que aparecer **cuantificados** y relacionados con los **indicadores de actuación** establecidos en la Resolución del Director del SCE de 8 de mayo de 2008 (BOC nº 98, de 16/05/08), modificada por Resolución de 14 de julio de 2008 (BOC nº 148, de 24/07/08).

FASES (según lo expuesto en el apartado 2)	OBJETIVOS OPERATIVOS DE CADA FASE (cuantificados)	TIEMPO DE EJECUCIÓN

Y en la memoria justificativa:

OBJETIVOS ALCANZADOS

Datos relativos a los objetivos alcanzados por el/los AEDL en relación con los expuestos en la Memoria-Proyecto

Logro de objetivos en el empleo y el desarrollo local (Amplíe el número de filas cuantas veces sea necesario)

OBJETIVOS GENERALES (marcar lo que proceda con una X dentro del recuadro)	Sin alcanzar	Parcialmente alcanzados	Totalmente alcanzados
[Relacione aquí los objetivos generales expresados en la memoria-proyecto de la subvención concedida evaluando la actividad desarrollada]			

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (marcar lo que proceda con una X dentro del recuadro)	Sin alcanzar	Parcialmente alcanzados	Totalmente alcanzados
[Relacione aquí los objetivos específicos expresados en la memoria- proyecto de la subvención concedida evaluando la actividad desarrollada]			

OBJETIVOS OPERATIVOS (marcar lo que proceda con una X dentro del recuadro)	Sin alcanzar	Parcialmente alcanzados	Totalmente alcanzados
[Relacione aquí los objetivos operativos expresados en el apartado 3 de la memoria-proyecto de la subvención concedida evaluando la actividad desarrollada]			

Y en la convocatoria PRODAE:

Los objetivos operativos tendrán que aparecer cuantificados y relacionados con los indicadores de actuación establecidos en el Acuerdo-Marco para la ejecución de los PRODAE. Asimismo, deberá incluir objetivos cuantificados, detallados de forma independiente, para cada una de las siguientes medidas de fomento de la emprendeduría:



FASES (según lo expuesto en el apartado 2)	OBJETIVOS OPERATIVOS DE CADA FASE (cuantificados)	TIEMPO DE EJECUCIÓN
	1.	
	2.	
	3.	
	4.	

En el modelo de memoria justificativa PRODAE encontramos básicamente lo mismo que en la de AEDL, motivo por el que no incluimos capturas de pantalla.

7 El Enfoque del Plan.

Pese a las extensas indicaciones y fuentes ya expuestas a lo largo de los apartados anteriores, facilitamos una serie de referencias para la fundamentación estratégica y programática del PEM.

Marco referencial

Recomendación 344 de la Comisión Europea sobre la “mejora y simplificación de las condiciones para la creación de empresas”:

- ✓ Recomendación 344 de la Comisión Europea sobre la “mejora y simplificación de las condiciones para la creación de empresas”:
- ✓ “Carta europea de la pequeña empresa” o Carta de Feira
- ✓ Plan de Fomento Empresarial
- ✓ Programa Operativo del Fondo Social Europeo de Canarias para el periodo 2007-2013
- ✓ “Small Business Act” para las PYME europeas o ley de las pequeñas y medianas empresas
- ✓ Medidas en el Plan de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora de la Regulación
- ✓ Transposición de la Directiva 123/2006, de servicios del mercado interior
- ✓ Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo

- ✓ Ley de Economía Sostenible
- ✓ Revisión de la “Small Business Act” para Europa
- ✓ Estrategia Española de Empleo 2012-2014
- ✓ Estrategia Canaria de Empleo 2012-2014
- ✓ Objetivos Europa 2020
- ✓ Funciones de los Agentes de Desarrollo Local, recogidas en la Orden 15/07/1999
- ✓ Plan de Empleo Municipal

7.1 Encaje con instrumentos supramunicipales de planificación de políticas activas de empleo.

El marco programático y normativo de las Agencias de Desarrollo Local procede de fuentes como la Agenda Europea 2020, el programa de desarrollo económico y empleo local de la OCDE (LEED), la Estrategia Española de Empleo 12-14 (EEE) del Gobierno de España y la Estrategia Canaria de Formación y empleo 12-14 (ECFEM) del Gobierno de Canarias.

Los planteamientos expuestos por los documentos antedichos y por otras fuentes relevantes analizadas al efecto, coinciden ante todo en su **VISIÓN AMPLIA E INTEGRAL DEL DESARROLLO LOCAL Y DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.**

La principal conclusión del análisis del marco normativo y programático del Desarrollo Local, es el papel de las agencias de desarrollo local, como ejecutoras de la política de empleo y como elemento operativo de integración de todas las acciones y políticas relacionadas con la creación de empleo, desarrollo económico y generación de actividad económica en el ámbito local.

Este concepto amplio de Agencia de Desarrollo Local comprende:

- ✓ Competencias en materia de empleo y formación.
- ✓ Competencias en intermediación laboral.
- ✓ Competencias en servicios a empresas, de apoyo al tejido empresarial local, sobre todo en relación con el desarrollo del capital humano.
- ✓ Competencias en materia de autoempleo y emprendimiento.
- ✓ PLANIFICACIÓN DE TODO LO ANTERIOR Y ENCAJE EN LAS POLÍTICAS MUNICIPALES EN SENTIDO AMPLIO.

Las distintas instituciones y normas ponen más el acento en unos u otros aspectos, pero un proyecto de Agencia de Desarrollo debe contar con una estrategia de desarrollo local que los aborde todos de forma integrada e invisible para el usuario.

7.1.1 Diseño institucional y marco estratégico

Todas las instituciones analizadas coinciden en identificar el ámbito local como el nivel en el que se pueden combinar las políticas gubernamentales de manera más efectiva para abordar aspectos más concretos de las políticas de desarrollo económico. Para explotar este potencial, la OCDE/LEED señala la importancia de dotar a las Agencias **con una gobernanza local inspirada en los denominados “Principios de Barcelona”¹³**; deben constituirse como unidades separadas con competencias claras dentro de la estructura municipal; y deben contar con un plan estratégico de desarrollo local **y un plan de empleo** que cuente con un gran consenso social y político.

¹³ Fuente: Clark, G. (2009), *Recession, Recovery and Reinvestment: The Role of Local Economic Leadership in a Global Crisis*, OCDE, París

Los Principios de Barcelona

1. Proporcionar un liderazgo proactivo y colaborador a nivel local: “No reaccionar de manera exagerada sino resuelta”.
2. Justificar la necesidad de la inversión pública y de servicios públicos ininterrumpidos, así como de los impuestos y otras fuentes de inversión: “Abogar por la inversión”.
3. A largo plazo, definir estrategias económicas locales armonizadas con los factores de crecimiento a largo plazo, e identificar futuras fuentes de empleo, creación de empresas e innovación: “Una sólida estrategia económica a largo plazo”.
4. A corto plazo, centrarse en retener a la población productiva, las empresas, los ingresos, los empleos y los proyectos de inversión: “Es necesaria una actuación decidida a corto plazo”.
5. Crear las herramientas y enfoques para atraer y mantener la inversión a largo plazo: “Atraer y disponer de la inversión”.
6. Cimentar relaciones genuinas a largo plazo con el sector privado, los sindicatos y otros interlocutores clave: “Las relaciones son importantes y necesitan una mayor atención”.
7. Dar los pasos necesarios para garantizar la sostenibilidad y productividad de las obras públicas, la infraestructura y avances o acontecimientos importantes: “Apoyar las obras públicas eficaces y las inversiones importantes”.
8. Los líderes locales deben actuar con decisión para ayudar a sus ciudadanos frente al aumento de las dificultades: “Permanecer cerca de la gente”.
9. Las economías locales se han beneficiado, y deberían continuar haciéndolo, del carácter abierto y atractivo que ofrecen a los ciudadanos y el capital internacionales: “Permanecer abiertos al mundo”.
10. Comunicarse y aliarse con los gobiernos nacionales y otros niveles gubernamentales superiores: “Crear alianzas nacionales-locales”.

La gobernanza del desarrollo local, para tener éxito¹⁴, necesita:

- ✓ Estrategias intersectoriales efectivas que incluyan un conjunto reducido de prioridades claras sustentadas sobre información y datos empíricos locales contundentes (medir, hacer, medir, evaluar).
- ✓ Una amplia alianza entre los interlocutores del sector público y privado en el ámbito del desarrollo y la ejecución estratégica.
- ✓ Un liderazgo fuerte y fomento de capacidades a nivel local.
- ✓ Consolidación del capital social y desarrollo de sociedades con altos niveles de confianza.
- ✓ Una perspectiva a largo plazo.
- ✓ Flexibilidad en el diseño de políticas a nivel local

Entre los principios fundamentales detectados por el programa LEED para las acciones gubernamentales y comunitarias en el contexto posterior a la crisis económica, se incluye el de **aplicar una buena gobernanza local**.

Las **áreas estratégicas** que deben abordarse desde el sistema de gobernanza del desarrollo económico local son:

- ✓ Cualificaciones y capital humano
- ✓ El trabajo con las empresas y agentes económicos locales
- ✓ El fomento del empleo de calidad
- ✓ El fomento y la previsión de nuevas áreas de crecimiento
- ✓ La creación de empresas y generación de nueva actividad económica
- ✓ Integrar la dimensión social: Inclusividad, igualdad de oportunidades y coordinación con servicios sociales.

Vamos a detenernos en algunas de ellas, en las que más suelen fallar las agencias de desarrollo.

¹⁴ De acuerdo, por otra parte, con las recomendaciones del programa LEED y otros documentos estratégicos como la Agenda 2020 y la EEE.

- ✓ **Cualificaciones y cualificaciones:** “La clave estará en las estrategias coherentes de cualificaciones locales, que equilibran los diferentes objetivos y aúnan los sistemas educativos y de formación en un mapa bien definido e integrador para que las personas obtengan cualificaciones y contribuyan más a sus economías locales”
- ✓ **Empleo local de calidad:** “Las entidades locales pueden contribuir a este proceso con distintos instrumentos políticos, como incentivos para que los empleadores inviertan en nuevas tecnologías, y la promoción de formas de organización del trabajo más efectivas. El trabajo con intermediarios es particularmente importante en este caso, al igual que desarrollar estrategias y mecanismos de gobernanza conjuntos que fomenten tanto la oferta como la demanda de cualificaciones.”
- ✓ **El fomento y la previsión de nuevas áreas de crecimiento:** “La previsión de futuras áreas de crecimiento también debería ser un aspecto clave de las estrategias locales de empleo y cualificaciones. La crisis ha castigado a todos los sectores de la economía y pocos de ellos se han visto exentos de la pérdida de empleo. Al mismo tiempo, existen áreas de la economía que, indudablemente, crecerán en los próximos años, y para los que las comunidades deberían preparar su mano de obra.”

A continuación vamos a extendernos sobre el papel de la Agencia de Desarrollo como instrumento por excelencia para poner en práctica todo lo anterior. La figura de la Agencia de Desarrollo como organización, se debe caracterizar por:

- ✓ Liderazgo del sistema de desarrollo local
- ✓ Autonomía de gestión
- ✓ Orientación a resultados y cultura de la calidad
- ✓ Orientación al cliente/usuario

- ✓ Generar un entorno de trabajo marcadamente empresarial, con servicios más especializados para gestionar las relaciones con clientes en un modelo de negocio a negocio
- ✓ Flexibilidad, creatividad y rapidez a la hora de crear herramientas y dar respuesta a necesidades.

El encaje de la Agencia de Desarrollo en el entramado institucional territorial debe resolverse mediante:

- ✓ **Realización de planes comarcales y municipales de empleo y desarrollo local**, alineados con la Agenda 2020, EEE, ECFEM y planes insulares.
- ✓ Inclusión de los ámbitos comarcales y locales en los planes territoriales de empleo (vía negociación con el SCE).
- ✓ Realización y actualización continua de diagnósticos comarcales y municipales de empleo y situación económica y social, como punto de partida para el diseño de las políticas.
- ✓ Generación de indicadores de políticas activas de empleo, comarcales y municipales.
- ✓ Activación y legitimación formal de foros de participación de los entes locales en la toma de decisiones que les afectan en materia de políticas activas de empleo (previsto insuficientemente en la EEE 12-14).

En su publicación “Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies”¹⁵, basada en un estudio más amplio de la OCDE y el programa LEED, se afirma:

¹⁵ D. Mountford, 2009, Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report” working document, CFE/LEED, OECD

“La promoción de la economía local puede ser una actividad mejor coordinada a través de un sistema de desarrollo local con alto grado de asociación entre los sectores públicos, privados e inversionistas institucionales. A su vez, esta promoción no descarta la colaboración vertical y horizontal entre distintas entidades del sector público, tanto en el ámbito nacional como en el regional. Esta estrategia debería equilibrar los objetivos a largo plazo con resultados realistas y medibles de corto plazo que aborden tanto al consumidor como al inversionista. Asimismo, debería ser apoyado también por medios apropiados como son las agencias de desarrollo y las corporaciones regionales.”

A la pregunta de por qué el desarrollo económico es una labor distintiva para los gobiernos locales, se responde que la creación de este tipo de agencias especializadas refleja un consenso establecido bajo el cual las actividades de desarrollo económico son diferentes a las otras funciones y responsabilidades de los gobiernos regionales y locales. Entendiendo que el desarrollo local es una actividad especializada, muchos gobiernos locales comprenden que se requiere experiencia adicional, nuevas estructuras organizacionales y acuerdos, además de las actividades ordinarias del gobierno y de la administración municipal. Por eso, una opción organizacional clave para promover el desarrollo económico es el uso de las agencias de desarrollo.

Los hechos muestran el poco entendimiento de la importancia del rol ejercido por las agencias de desarrollo y, en consecuencia, **aunque muchas están consiguiendo buenos resultados, se ven continuamente cuestionadas, y más aún en el contexto de crisis y recortes, tal como está sucediendo en la mayor parte de España**, ante la perplejidad de alcaldes, concejales, empresarios, emprendedores y los propios trabajadores del desarrollo local. Resulta llamativa la incompreensión que esta política de recortes despierta incluso entre los más acérrimos defensores de las

políticas de ajuste duro, como las autoridades de Bruselas, Frankfurt e incluso de Berlín, que no se explican que se recorte antes en políticas de empleo que en proyectos de infraestructura.

7.1.2 Encaje con instrumentos estratégicos de política de empleo

Europa: La Agenda 2020

El reto europeo en materia de empleo es, según la Comisión Europea, incorporar al empleo otros 17 millones de personas trabajadoras de aquí a 2020, planteando como objetivos prioritarios de Europa 2020 dentro del apartado de “promoción de empleo y movilidad laboral” alcanzar una tasa de de ocupación del 75% de personas comprendidas entre los 20 y los 64 años, incrementando la participación de personas jóvenes, personas de mayor edad y personas trabajadoras con baja cualificaciones, e integrando mejor a los inmigrantes en situación regular. Para alcanzar estos objetivos plantea:

- ✓ medidas activas y preventivas centradas en el mercado laboral,
- ✓ ofertas de formación específica y adaptada,
- ✓ validación de competencias,
- ✓ apoyo de inversiones en infraestructuras para la modernización de los servicios públicos de empleo.

En otros apartados de la Agenda 2020, tales como inclusión social y lucha contra la pobreza, habla de “sacar del riesgo de pobreza y de exclusión al menos a 20 millones de personas”, para lo cual introduce como acciones principales, la realización de itinerarios clave que combinen distintas medias de empleabilidad, asistencias individualizadas, entre otras.

Para localizar justificaciones concretas de medidas de política de empleo, es recomendable acudir a los apartados justificativos tanto de la ECFEM 12-14 como de la EEE.

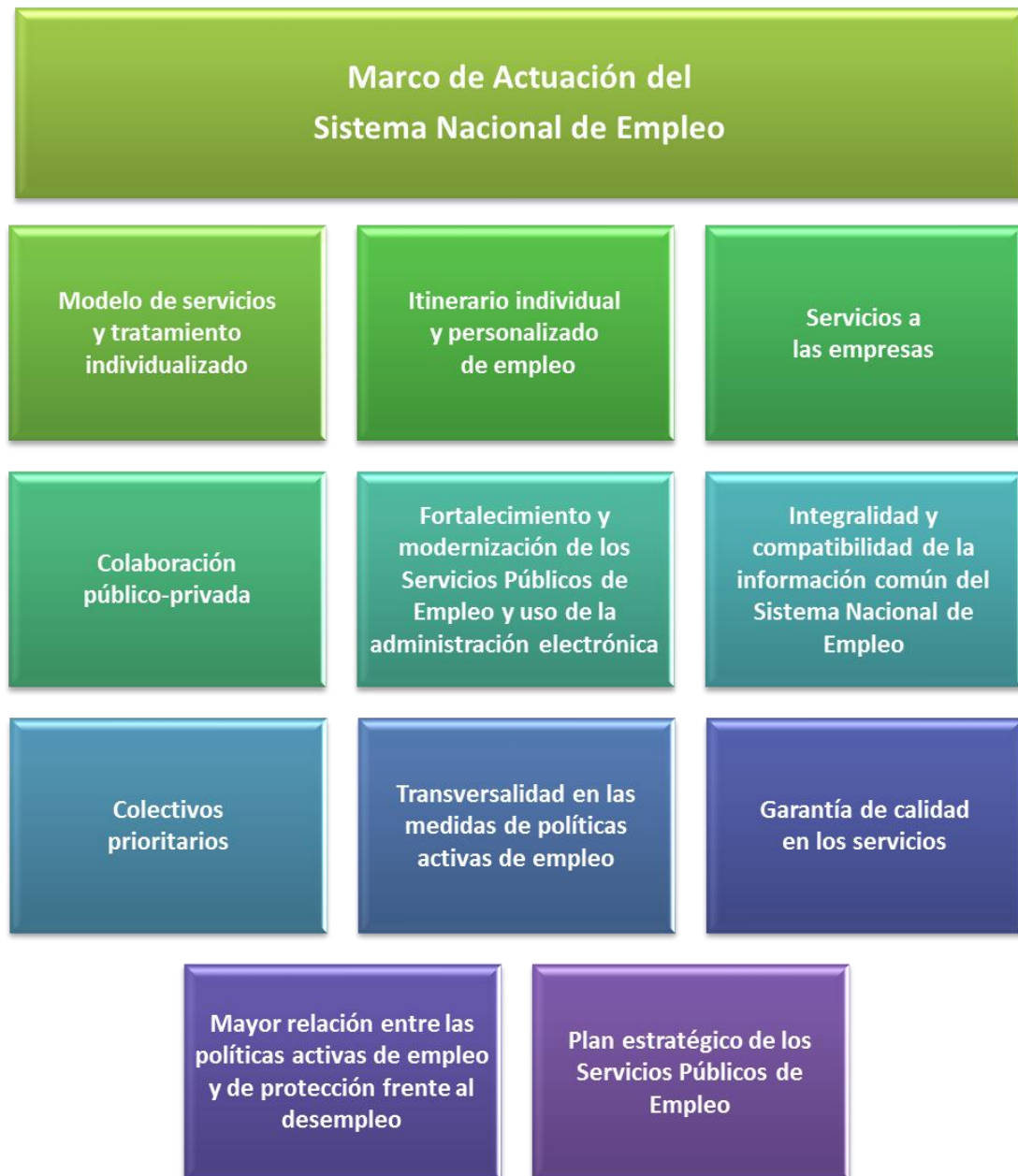
Encaje con la Estrategia Española de Empleo

El encaje con la EEE 2012-14 ya ha sido profusamente comentado en los apartados anteriores; procedemos aquí a facilitar una serie de esquemas y resúmenes que faciliten la integración de los PEM con los preceptos, prioridades y clasificaciones de la EEE, así como un texto no explicativo, sino de orientación práctica.

La EEE 2012-2014, asume en sus distintos postulados cuestiones clave de la Estrategia Europa 2020 y el correspondiente programa nacional de reformas. A destacar entre otros:

- ✓ Una mayor cooperación entre los distintos niveles administrativos y territoriales.
- ✓ Una prestación del servicio personalizado con la determinación de un itinerario individual y específico para cada persona, plasmado en un acuerdo personal de empleo.
- ✓ Línea central de actuación para las empresas como objeto de los Servicios Públicos de Empleo.
- ✓ Enfoque local como marco idóneo para la detección y aprovechamiento de nuevas posibilidades productivas (Inteligencia competitiva).
- ✓ Especial atención a colectivos prioritarios (personas con especial dificultad de inserción).

Estos elementos son importantes para la implicación municipal en cualquier ámbito de la política de empleo, en primer lugar como requisitos de obligado cumplimiento, pero también como justificación de la intervención municipal, bien sea por la alusión directa al enfoque local o territorial, como por la capacidad que tienen los ayuntamientos para atender a colectivos por su proximidad al ciudadano.



Los planes de empleo deben orientarse estrechamente al marco de actuación del Sistema Nacional de Empleo. Por tanto, la Agencia de Desarrollo o PRODAE a la hora de plantear el Plan de Empleo debe superar etiquetas y figuras instrumentales como la “Agencia de Colocación” o el “Servicio de creación de Empresas” o la “Agencia de Desarrollo Local financiada por el SCE” y abordar de forma integrada todo el marco de actuación comprendido por la EEE que se vaya a trabajar en el

municipio. La Política de Empleo cuyo brazo ejecutor es la Agencia de Desarrollo y cuyo instrumento de planificación es el PEM, es una y única.

Los principios rectores del Plan de Empleo serán los que inspiran la EEE y la ECFEM, garantizando la unidad de acción y propósito de todas las ramas y servicios y manteniendo un fuerte elemento de transversalidad. Las actividades de la unidad municipal ejecutora del Plan de Empleo, en tanto que Agencia de Desarrollo, no se plantean como compartimentos estancos ni conceptual-, ni procedimentalmente. Pero sobre todo, de cara al usuario, sea éste una persona o una empresa, deberán presentar una única cara y una única voz, con una integración total de procedimientos y servicios en torno a los principios rectores de la EEE, de obligado cumplimiento.

De estos, podemos destacar los que tendrán un mayor impacto sobre un Plan de Empleo Municipal a la hora de definir las acciones que lo componen, las técnicas de intervención con los usuarios y las formas de relacionarse con los colectivos, empresas y entidades vinculadas a la ejecución del Plan.

MODELO DE SERVICIOS Y TRATAMIENTO INDIVIDUALIZADO



ITINERARIO INDIVIDUAL Y PERSONALIZADO DE EMPLEO

Diagnóstico individualizado sobre el perfil, las necesidades y expectativas de la persona desempleada mediante entrevistas personalizadas, para poder encontrar un empleo.



Información y gestión de ofertas de empleo adecuadas.



Información y asesoramiento sobre el mercado de trabajo, medidas de fomento de empleo, acceso y tramitación de las mismas, modalidades y normas de contratación, diseño de planes formativos y ayudas para la formación de las personas trabajadoras.

Entiéndase que estos pasos son **previos** a la derivación del usuario a los servicios especializados, como el de orientación profesional, formación, creación de empresas, servicios a emprendedores, etc.:



A continuación presentamos algunos de los principios rectores más reseñables, y que suponen un cambio de enfoque.

Servicios a las empresas

Como complemento indispensable a este programa integrado de servicios al usuario individual, tanto la EEE y la ECFEM como el programa LEED y la Estrategia Europea 2020 inciden en la necesidad de una relación estrecha y dinámica con las empresas. En este caso, entre la Agencia de Desarrollo y el tejido empresarial local. Esta relación no se puede dividir en compartimentos estancos de “prospección de ofertas”, “intermediación laboral”, “tramitación de prácticas”, “tutelaje empresarial” o “consolidación de empresas”, sino que debe plantearse como un servicio integral de apoyo a la competitividad del tejido empresarial local superviviente tras cinco años de crisis. El Plan de Empleo debe, por tanto, plantear expresamente acciones y servicios orientados a la promoción económica local y el trabajo con las empresas locales, y todos y cada una de las unidades encargadas de la ejecución de las acciones y servicios que impliquen a empresas locales deben contribuir a este propósito de forma clara.

Perspectiva territorial

La EEE reconoce por fin la adaptación territorial de las políticas activas de empleo como uno de sus principios rectores y aborda explícitamente la dinamización de estas políticas en el ámbito local y la dotación de una mayor flexibilidad a los marcos de colaboración que pueden establecerse entre los Servicios Públicos de Empleo y las Entidades Locales, con el fin de que estas colaboraciones impulsen la dinamización y gestión corresponsable de las Políticas Activas de Empleo en el ámbito local.

Garantía de calidad en los servicios

El establecimiento de una cartera de servicios, así como de los criterios de personalización, no son, por sí mismos, suficientes para asegurar la calidad. Por esta razón, con carácter general para el conjunto del Sistema Nacional de Empleo deberán establecerse criterios homogéneos mínimos de calidad en los servicios que provean los Servicios Públicos de Empleo

Estos criterios de calidad deberán fijar los plazos máximos para la prestación de cada servicio y las condiciones mínimas de dicha prestación: objetivo y servicio ofrecido, resultado, utilidad, satisfacción, carácter personalizado y perfil de la

Sin perjuicio de que la Agencia de Desarrollo mantiene, en el modelo propuesto por la EEE y la ECFEM, una clara especialización en las políticas de autoempleo y emprendeduría, abarca por fin un espectro mucho más amplio de actividades que puede abordar con plena legitimidad. De este ambicioso programa de mejoras resulta un considerable e inevitable peligro de solapamiento entre las actividades y servicios que pueden ofrecer las figuras instrumentales como la “Agencia de colocación” o la “Agencia de Desarrollo subvencionada por el SCE”. Precisamente para evitar que estos solapamientos repercutan en disfuncionalidades, descoordinaciones y pérdidas de calidad en el servicio de cara al usuario (que es el centro de todo), es por lo que la propia normativa permite y fomenta la transversalidad e integralidad de las acciones y medidas (Principio rector 10). Por eso es tan importante preservar la unidad de acción y gestión de la Agencia y evitar la compartimentación a nivel conceptual, de gestión y de procesos a la que inevitablemente tiende la inercia del día a día.

7.2 Encaje con los principales instrumentos de planificación territorial y sectorial locales y supramunicipales.

No existe una relación formal entre los PEM y la jerarquía del planeamiento en nuestra comunidad autónoma. Sin embargo, la realización de un esfuerzo consciente desde las administraciones locales por buscar la coherencia con el instrumental de ordenación debería ser una prioridad.

Para abordar la planificación y el desarrollo de las economías locales, en el presente, es necesario conocer no sólo las demandas del lugar, sino también el contexto general de referencia y la oferta de los competidores¹⁶. En relación con esta visión territorial, “el desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejora en la calidad de vida de la población”¹⁷. Sin embargo, pese a la fuerte dinámica interna del desarrollo local, no deja de estar fuertemente condicionado por su inserción en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas.

Así, el concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado, a diferentes demarcaciones siendo el desarrollo municipal un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el límite administrativo del municipio, siendo esta la faceta que lo marca, sus múltiples y complejas implicaciones e interrelaciones de orden político, administrativo y regulatorio. El sistema de planeamiento territorial y sectorial del espacio en que radica el municipio es el

¹⁶ Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural. José León García Rodríguez y José Ángel Rodríguez Martín (eds.). Federación Canaria de Desarrollo Rural, 2007

¹⁷ Buarque S. (1999). Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Recife, Brasil, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). recogido por José-León García Rodríguez, “La dimensión territorial del Desarrollo Local”, en “Teoría y práctica del desarrollo local”.

factor determinante de ese encaje territorial, y es el que facilita las claves para entender ese encaje.

Por otra parte, en los procesos de planificación de política de empleo y desarrollo económico territorial, se suele optar por una cierta especialización funcional del territorio, analizando sus potencialidades en un contexto geográfico y económico amplio, para competir mejor o colaborar, según los casos, con sus demarcaciones rivales. Y en función de dicha estrategia local se debe establecer el planeamiento territorial y urbanístico, reservando los espacios necesarios para los usos previstos, pensando en las infraestructuras precisas o en los impactos previsibles, lo que a su vez deriva en actuaciones de planeamiento territorial desde el nivel local que hay que encajar en el sistema de ordenación y en intentos de influir en el planeamiento de rango superior. Aquí es donde confluyen los procesos de planificación económica y territorial, que pasamos a describir someramente a continuación.

El sistema de planeamiento, ordenación territorial y sectorial en Canarias está regulado por el “Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias”.

A continuación recogemos textualmente la descripción del sistema de planeamiento recogida en el “Atlas Digital de Tenerife”¹⁸, (que difícilmente se podría expresar con mayor concisión), con aportaciones de la obra “La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la comunidad autónoma de Canarias 1982-2009”¹⁹.

En Canarias se ha desarrollado un sistema de planeamiento (ordenación del territorio) estructurado jerárquicamente en el que se persigue formar una estructura que contemple integralmente los aspectos físicos, biológicos, sociales,

¹⁸ [“Atlas Digital de Tenerife”](#)

¹⁹ Juan M. Parreño Castellano y Ramón Díaz Hernández, 2009; “La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la comunidad autónoma de Canarias 1982-2009”.

culturales y económicos que confluyen en el territorio como única forma de optimizar la asignación de usos y compatibilizarlos con el mantenimiento de sus dinámicas naturales.

En el caso de Canarias, el desarrollo normativo de este sistema...

“vino dado por la promulgación de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. Desde un principio esta ley estaba condenada a una vida intencionadamente corta toda vez que en su Disposición Final Primera se autorizaba al Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un Texto Refundido de sus disposiciones con las leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior. De esta forma nace el nuevo Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

Por su estructura y contenido se trata de una ley compilatoria que subsume todas las materias sectoriales que tienen que ver con el territorio, sus usos y su preservación. Con ella se inicia en este campo un proceso legislativo de mayor intensidad después de muchos años de esfuerzos continuados. Y es que, hasta este momento, la paulatina superposición de textos legales se había ido acumulando progresivamente al punto de alcanzar la inmeritoria consideración de entramado disfuncional y laberíntico.”

(Parreño/Díaz, op.cit. p. 434)

A partir del mencionado Texto Refundido, el planeamiento se organiza jerárquicamente, lo que supone que los planes de nivel superior (ordenación del territorio a escala insular o regional) trazan una serie de líneas maestras que los de

nivel inferior (ordenación sectorial, a escala municipal, o local) detallan y concretan para cada espacio y uso con incidencia territorial. En la cima del esquema del planeamiento regional se sitúan las Directrices de Ordenación General que elabora el Gobierno de Canarias para el conjunto del archipiélago.

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y DE LOS RECURSOS NATURALES EN CANARIAS			
	Ordenación Territorial	Ordenación de Espacios Naturales	Planeamiento Urbanístico
Comunidad Autónoma	<ul style="list-style-type: none"> • Directrices Generales • Directrices Sectoriales • Planes Territoriales • Especiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento Urbanístico
Cabildo Insulares	<ul style="list-style-type: none"> • Planes Insulares de Ordenación • Planes Territoriales Especiales • Planes Territoriales Parciales 		
Ayuntamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de Actuación Territorial • Calificaciones Territoriales 		<ul style="list-style-type: none"> • Planes Urbanísticos • Catálogos • Ordenanzas Municipales

FUENTE: Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo y “Juan M. Parreño Castellano y Ramón Díaz Hernández, 2009; “La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la comunidad autónoma de Canarias 1982-2009”

A escala Insular, el documento de mayor jerarquía es el Plan Insular de Ordenación de Tenerife, cuyo objetivo es coordinar el desarrollo y asignación de usos a escala insular. Está planteado como un documento de referencia para las determinaciones de planes territoriales, urbanísticos y de los recursos naturales en la Isla.

En una categoría jerárquica inferior desarrollan sus disposiciones los planes de ordenación de los recursos naturales, los documentos ordenadores de los espacios naturales protegidos, y el planeamiento urbanístico general (Planes Generales de

Ordenación). En general, los documentos de ordenación de los recursos y espacios naturales prevalecen sobre los urbanísticos, aunque por cuestiones de interés general o estructuración territorial puede modificarse puntualmente esta prevalencia. También podemos encontrar el planeamiento sectorial y territorial, que ordena los espacios bajo un denominador territorial común (actividades económicas como la ganadería; tipos de infraestructuras como zonas de esparcimiento y espacios libres; áreas de actuación como el Área Metropolitana, etc.).

En el nivel más bajo se encuentra el planeamiento urbanístico de desarrollo que pormenoriza en último término la gestión del suelo urbano y urbanizable para su uso final. Cuestiones como la distribución de los volúmenes, la edificabilidad, la distribución de espacios libres, materiales, la urbanización, etc. quedan bajo ordenación de las determinaciones de este tipo de documentos. Estos a su vez deben, manteniendo el principio de jerarquía que se ha mencionado anteriormente, seguir las indicaciones que el Plan General de Ordenación correspondiente o los planes sectoriales afectados pueden haber establecido para el área en la que desarrollan sus competencias.

8 Bibliografía utilizada

- 2010, Cabildo de Tenerife; Atlas Digital de Tenerife. [Esquema del planeamiento](#).
- 2009, Clark, G.; Recession, Recovery and Reinvestment: The Role of Local Economic Leadership in a Global Crisis, OCDE, París.
- 2011, Froy, Francesca y Sylvain Giguère; Guía para regenerar empleo de calidad a nivel local. Creación de empleos duraderos. OCDE-LEED.
- 2012, González Cardona, Javier, y Paloma Pérez Gil; Ponencia. "La reducción de la financiación para los agentes de empleo y desarrollo local: una contradicción difícil de justificar por los poderes públicos." Jornada FEMP Encaje de la Administración Local en la Estrategia Española de Empleo: Reorientación de las políticas locales y de los servicios locales de empleo. el 10 de diciembre de 2012.
- 2013, Jordá, Alain; El futuro de las ciudades, hoy. [Conferencia pronunciada en Tenerife](#) el 05/03/2013.
- 2012, Jordá, Alain; [Manual de introducción rápida al desarrollo local](#).
- 2007, José León García Rodríguez y José Ángel Rodríguez Martín (eds.). Federación Canaria de Desarrollo Rural Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural.
- 2012, López Cossío, J. Jaime; Ponencia Estrategia Española por el Empleo. Papel de la Administración Local. Jornada FEMP Encaje de la Administración Local en la Estrategia Española de Empleo: Reorientación de las políticas locales y de los servicios locales de empleo. el 10 de diciembre de 2012.
- 2007, María Luis Zamora Rodríguez; Prefacio, en "Teoría y práctica...".
- 2009, OECD/ Mountford, D.; "[Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report](#)" working document, CFE/LEED, OECD.
- 2009, Parreño Castellano, Juan M. y Ramón Díaz Hernández; La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la comunidad autónoma de Canarias 1982-2009.
- 2007, Rodríguez Martín, José Ángel; Desarrollo local y estrategias, en vv.aa. Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. P. 32s.

Otra documentación de interés

- ORDEN de 15 de julio de 1999 por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I + E. [BOE-A-1999-16692](#).
- Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014." Documento [BOE-A-2011-18146](#).
- [Ley 56/2003](#), de 16 de diciembre, de Empleo (texto consolidado)
- Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- Estrategia Canaria de Formación y Empleo (2012-14). Una herramienta de progreso y cohesión social. Gobierno de Canarias.
- Acuerdo-marco de colaboración entre el Servicio Canario de Empleo y la Federación Canaria de Municipios para la ejecución de proyectos de promoción del desarrollo y de la actividad económica en los municipios canarios para el año 2013.
- Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.