



**ERSISI**  
Servicios para la Inclusión  
Inklusiorako zerbitzuak

**POLÍTICAS ACTIVAS DE  
EMPLEO DESDE   
 **LO LOCAL**  
**EL CASO DEL PROYECTO  
ERSISI EN NAVARRA ****

Grupo ALTER. Universidad Pública de Navarra  
*Spanish and English version*



Nota: este paper será presentado al VIII Congreso de la REPS-ESPANET Red Española de Política Social / European Network for the Analysis of Social Policy, que tendrá lugar el 1, 2 y 3 de julio de 2020 en la ciudad de Bilbao, País Vasco. Se agradece no se difunda hasta que no se hayan publicado en las actas del congreso, en agosto de 2020.

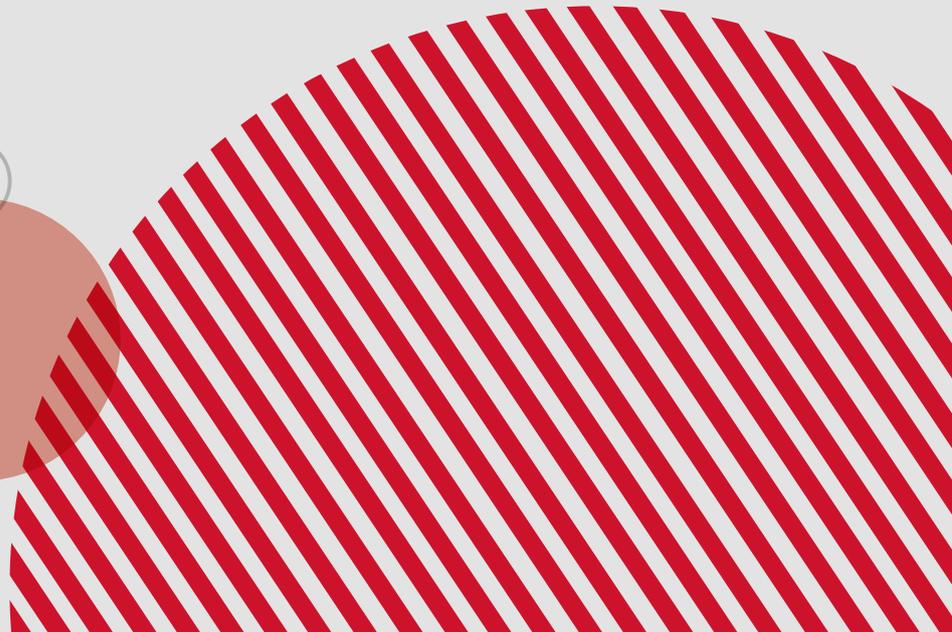
Esta publicación ha recibido el apoyo financiero del Programa para el Empleo y la Innovación Social “EaSI” de la Unión Europea (2014-2020). Para más información, puede consultar: <http://ec.europa.eu/social/easi> La información incluida en esta publicación no refleja necesariamente la postura oficial de la Comisión Europea.

## **Abstract**

Este documento tiene como objetivo evaluar la experiencia de trabajo para la reforma de los recursos de inserción socio-laboral de las zonas de implementación del proyecto ERSISI. Este es un proyecto piloto de integración de servicios sociales y servicios de empleo desarrollado en las localidades navarras de Olazagutia, Ciordia, Alsasua y Tudela. La experiencia parte de la base de que contar con el conocimiento y la participación de los agentes locales es clave para la consecución de una mejor adaptación de los recursos de inserción tanto a los contextos donde estos se ubican como a los perfiles de las personas beneficiarias. En la práctica, el impulso de la línea de trabajo se ha materializado en la puesta en marcha de Grupos de Empleo Locales compuestos por agentes sociales y administraciones públicas para favorecer su implicación en el diseño de las Políticas Activas de Empleo.



# INTRODUCCIÓN



# INTRODUCCIÓN: DESARROLLO DEL MODELO DE ATENCIÓN INTEGRADA Y CENTRADO EN LA PERSONA

Una cuestión fundamental a la hora de entender la inclusión social de las personas en situaciones de vulnerabilidad o de exclusión social es el diseño institucional de las políticas de inclusión. Bajo este término, suelen incluirse lo referido a los servicios sociales, rentas mínimas y políticas activas de empleo.

En los últimos años, estas políticas se han encontrado ante la necesidad de acometer cambios y procesos de adaptación a una realidad social caracterizada por los nuevos modelos productivos, el envejecimiento de la población, la transformación de las familias, el aumento de los flujos migratorios y los cambios en el mercado de trabajo. El debate sobre la formulación de las políticas activas de empleo está abierto, pero es evidente que existe un consenso en el ámbito académico en relación con la importancia de tener en cuenta a los agentes locales para su correcto diseño. Pese a esta evidencia, en el contexto español, la descentralización en el nivel autonómico de éstas convive con una centralización de las políticas de empleo en su conjunto (Monereo Pérez et al., 2016). De manera paralela, el nivel estatal es fundamental en la regulación y la financiación de la formación para el empleo que es implementada en el nivel autonómico (Pérez-Eránus, 2010).

En este contexto, desde el ámbito local, se plantea de manera reiterada la necesidad de ser “tenidos en cuenta” para mejorar el diseño tanto de las políticas de activación en particular como de las políticas de inclusión en general, facilitando, a partir de la creación de órganos de participación, la adaptación de los recursos a las necesidades de los perfiles de las personas usuarias y a las necesidades de los tejidos productivos de los diferentes ámbitos locales. Podríamos decir que el día a día de actores como los servicios de empleo y los servicios sociales ha puesto de manifiesto la necesidad de acometer cambios en este tipo de políticas de cara a promover procesos de adaptación a una realidad social caracterizada por importantes procesos de transformación.

Para el caso de las personas con mayores dificultades de acceso al empleo, dentro de las respuestas institucionales se encuentran modelos que buscan la integración de servicios sociales y los servicios de empleo. Uno de los principales ejes en los modelos de integración de servicios pasa por una necesaria adaptación de las carteras de recursos y más concretamente de

los recursos de activación. Esta adaptación debe contemplar tanto las particularidades de cada servicio como la realidad de los nuevos perfiles de personas usuarias (personas desempleadas de larga duración, trabajadoras y trabajadores pobres, familia monomarentales o monoparentales o personas inmigrantes).

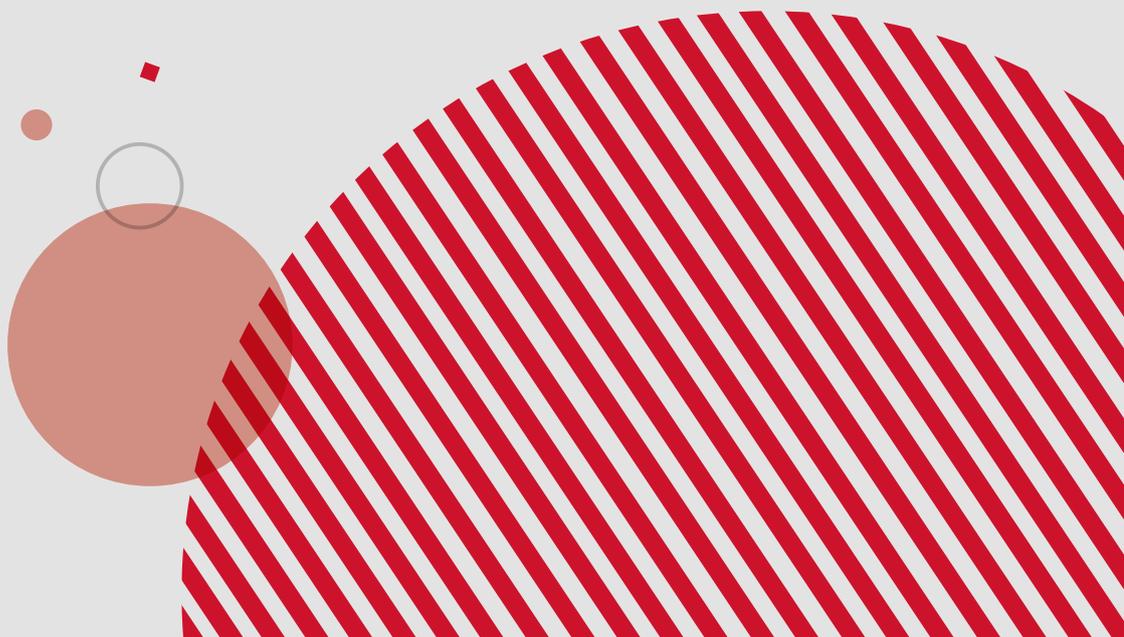
Partiendo de aquí, en el proyecto ERSISI (Refuerzo del Derecho a la Inclusión Social a través de la Integración de Servicios) se ha pilotado un modelo de integración de servicios a través de la figura del “gestor o gestora de caso” y del sistema de “ventanilla única”, en el que se ha puesto en marcha una experiencia de fortalecimiento de los agentes locales en su participación en la definición de las Políticas Activas de Empleo. La experiencia ha sido llevada a cabo en dos zonas de Navarra: Sakana Occidental (Alsasua, Olazagutia y Ciordia) y Tudela.

En este marco, el objetivo del paper es exponer los avances y las limitaciones de la experiencia de trabajo para la reforma en los mapas de recursos de inserción sociolaboral en el contexto organizativo de servicios integrados.

# 2



**¿CÓMO SE PUEDE CONTRIBUIR  
A UNA MEJOR PLANIFICACIÓN  
DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS  
DESDE EL ÁMBITO LOCAL?  
FUNDAMENTACIÓN DE  
LA EXPERIENCIA PILOTO  
DESARROLLADA EN EL  
PROYECTO ERSISI**



## ¿Cómo se puede contribuir a una mejor planificación de las políticas activas desde el ámbito local? Fundamentación de la experiencia piloto desarrollada en el Proyecto ERSISI

El segundo eje de intervención, de los cinco que contempla el proyecto ERSISI, aborda el problema de la adaptación de los recursos y medidas de activación a las necesidades y características de las personas y el territorio. Los modelos de atención centrados en la persona, frente a otros modelos tradicionalmente diseñados desde el enfoque de los servicios, requieren de una adecuación de los recursos de intervención a las necesidades e intereses de las personas. Esto supone recursos flexibles y adaptables a situaciones diversas (Borja, 2013; Rodríguez Rodríguez, 2013). Al mismo tiempo, los procesos de reincorporación al mercado de trabajo requieren un conjunto de actuaciones dirigidas a acercar a los demandantes con los oferentes de empleo y a cualificar o recualificar a las personas desempleadas (Pérez Eransus, 2010). Todo ello debe necesariamente partir del ámbito local.

Finn (2000) señala que la implementación de respuestas adaptadas resulta clave ya que la ausencia de ligazón con lo local es un factor fundamental en la reducción de la eficacia de las políticas. Marca también la importancia de la coordinación de las diferentes agencias locales, servicios sociales y empleo, para mejorar el impacto de las mismas. Künzel (2012) governments have embarked on major reforms aimed at creating work-based welfare systems. The new approaches involve radical changes in traditional welfare and employment agency bureaucracies. In most countries this has been coupled with decentralization and the increased use of local partnerships and organizations in designing and implementing new 'Welfare to Work' programmes. This article assesses these broad developments and describes the implementation of recent Welfare to Work strategies in three countries - Great Britain, the United States, and the Netherlands. The article compares and contrasts the approach of each country and outlines some of the key developments and implementation problems that have emerged. It briefly assesses the evaluation evidence so far available and analyses the potential and problems that more flexible local delivery arrangements are likely to generate.

author: [{"dropping-particle": "", "family": "Finn", "given": "Dan", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], "container-title": "Journal of European Social Policy", "id": "ITEM-1", "issued": {"date-parts": [[2000]], "title": "Welfare to Work: The local dimension", "type": "article-journal"}, "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=a8c64056-6111-4600-9a77-e7bbca-f9957f"}], {"id": "ITEM-2", "itemData": {"DOI": "10.1177/0958928711425270", "abstract": "Active inclusion reforms are radically transforming social policies in Europe. Consequently, the welfare state is changing from a social citizenship

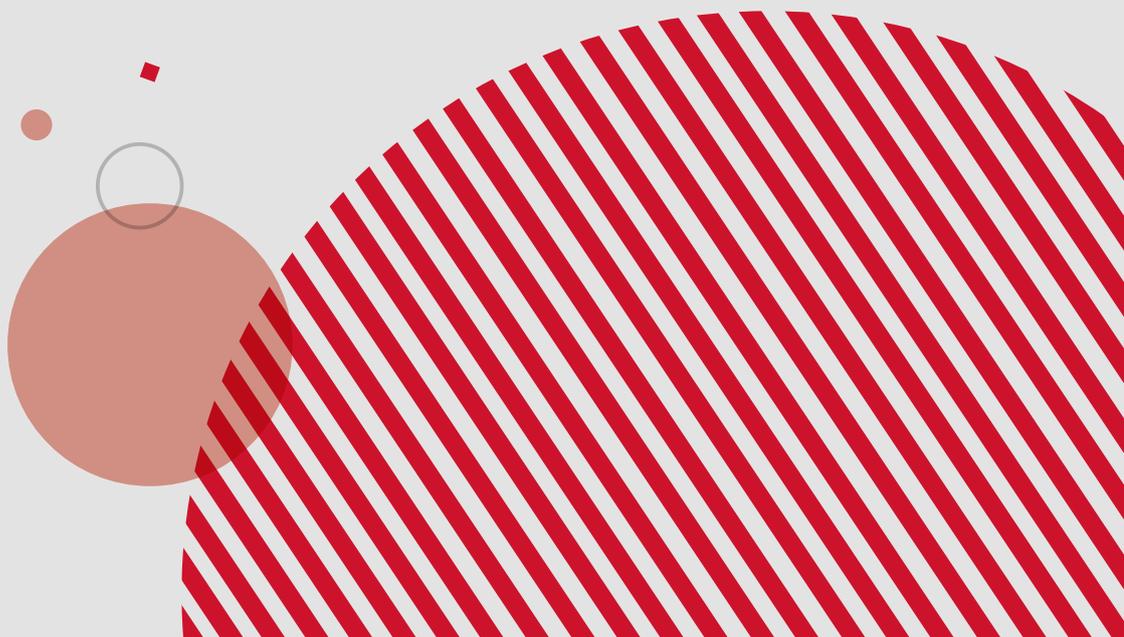
approach based on uniform benefits and services towards a system of individualized, targeted welfare intervention. Reforms therefore involve a fundamental re-organization of welfare provision. This transformation is usually discussed as a matter of national regimes for active inclusion and European diffusion of good' governance. However, active inclusion policies rely on a different social policy approach implying differentiated implementation processes. The implementation of active inclusion reforms can therefore only be understood by taking into account the local level. A series of local studies on French and German minimum income schemes raises questions about national accounts of these schemes, which depict a shift towards workfare. By contrast, this article reveals local variation between market-oriented, bureaucratic and participatory active inclusion strategies dependent on the distinct local governance arrangements.”, "author": [{"dropping-particle": "", "family": "Künzel", "given": "Sebastian", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], "container-title": "Journal of European Social Policy", "id": "ITEM-2", "issued": {"date-parts": [[2012]]}, "title": "The local dimension of active inclusion policy", "type": "article-journal", "uris": ["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=0490f16d-52e9-479c-85e9-de0d581c50e4"], "mendeley": {"formattedCitation": "(Finn, 2000; Künzel, 2012, por su parte, pone de manifiesto que las medidas de activación deben estar adaptadas no sólo a los nuevos perfiles de las potenciales personas beneficiarias sino también a aquellas personas que acumulan diversos factores de exclusión social. Esto debe realizarse desde lo local ya que, tal y como señala el autor, es este el nivel en el que los diferentes actores intervienen. Ello evidentemente pasa por un importante esfuerzo de coordinación entre diferentes agencias (servicios sociales y empleo) pero también de diferentes tipos de actores (públicos y privados) y de perfiles profesionales diversos.

En esa línea, ERSISI ha puesto a prueba un nuevo mecanismo para la planificación de Políticas Activas de Empleo (ALMPs) a través de los Grupos de Empleo Local (GEL) en Tudela y Sakana Occidental (Olazagutia, Ciordia y Alsasua), compuestos por actores públicos, privados y de la sociedad civil. El objetivo de estos grupos ha sido producir propuestas de reformas de las medidas de activación –en particular de la formación para el empleo– adaptadas a las necesidades de la población. Este eje se fundamenta en el principio de que la participación de agentes locales es crucial para lograr una definición más adecuada de los objetivos de las intervenciones y es más eficaz para actuar sobre las barreras existentes y los factores locales que permiten la incorporación sociolaboral. Contando con el apoyo de actuaciones tales como el diagnóstico de las demandas de empleo en la zona, de las necesidades de los sectores empleadores y de las necesidades de formación de las personas beneficiarias, el objetivo de estos grupos ha sido diseñar un conjunto de medidas más adecuado, en especial las referidas a la formación

profesional, adaptadas a las necesidades del entorno económico y a los perfiles de las personas beneficiarias. Estas actuaciones resultan más eficaces si se diseñan y se ejecutan contemplando tanto las necesidades y características de quienes demandan empleo como las características económicas y productivas del territorio. Esto supone enfoques “abajo-arriba” (bottom-up) en el diseño de las políticas de activación, con el fin de garantizar medidas y recursos adaptados a las realidades de los territorios (Künzel, 2012).



**¿CÓMO SE HA PUESTO EN  
MARCHA ESTA EXPERIENCIA DE  
FORTALECIMIENTO DEL PAPEL  
DE LOS AGENTES LOCALES EN  
LA DEFINICIÓN DE LAS PAE?  
IMPLEMENTACIÓN DE LOS GRUPOS  
DE EMPLEO LOCAL, EN EL MARCO  
DEL PROYECTO ERSISI**



## ¿Cómo se ha puesto en marcha esta experiencia de fortalecimiento del papel de los agentes locales en la definición de las PAE? Implementación de los Grupos de Empleo Local, en el marco del Proyecto ERSISI

En la práctica, la composición de los Grupos de Empleo Local contempló “una representación plural que incluyera interlocutores de las administraciones públicas y de los agentes sociales” (Memoria Proyecto ERSISI), sin generar a su vez un grupo demasiado amplio que dificultara su operatividad. Esto dio lugar a la constitución de dos grupos, uno por cada zona de actuación del Proyecto ERSIS (Tudela y Sakana Occidental), con la siguiente composición:

GRUPO DE EMPLEO LOCAL DE TUDELA	GRUPO DE EMPLEO LOCAL DE ALSASUA
Director/a oficina de empleo de SNE-NL Ayuntamiento de Tudela. Área de Servicios Sociales Ayuntamiento de Tudela. Área de Economía y Empleo UAGN. Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra Consorcio EDER. Grupo de Acción Local de la Ribera de Navarra AER. Asociación de empresarios de la Ribera ANEL. Asociación de Empresas de Economía Social de Navarra Gestor/a de casos ERSISI	Director/a oficina de empleo de SNE-NL Presidente Mancomunidad de Servicios Sociales de Base Mancomunidad de Servicios Sociales de Base Asociación Cederna-Garalur. Grupo de Acción Local de la Montaña de Navarra AES. Asociación de Empresarios de la Sakana. Director CIP FP Sakana IIP LH Gestor/a de casos ERSISI

Los objetivos iniciales con los que trabajaron los Grupo de Empleo Local se orientaron hacia la consecución de las siguientes metas:

- Facilitar la implicación de empleadores/as y agentes sociales locales en la definición de las Políticas Activas de Empleo (ALMPs).
- Aprovechar la información estratégica que empleadores/as y agentes sociales locales disponen sobre la adecuación de la oferta formativa existe, la capacitación de las personas desempleadas en relación con las necesidades de empleo de la zona...
- Generar redes locales de trabajo en el ámbito de activación del empleo.

Esta experiencia se planteó desde un inicio con la finalidad última de “desarrollar un nuevo sistema de planificación de las Políticas Activas de Empleo basada en una alianza de los sectores público y privado que involucre a empresas, sindicatos y ONG, además de las unidades técnicas del gobierno correspondientes (a nivel nacional, autonómico y local)” (Memoria Proyecto ERSISI).

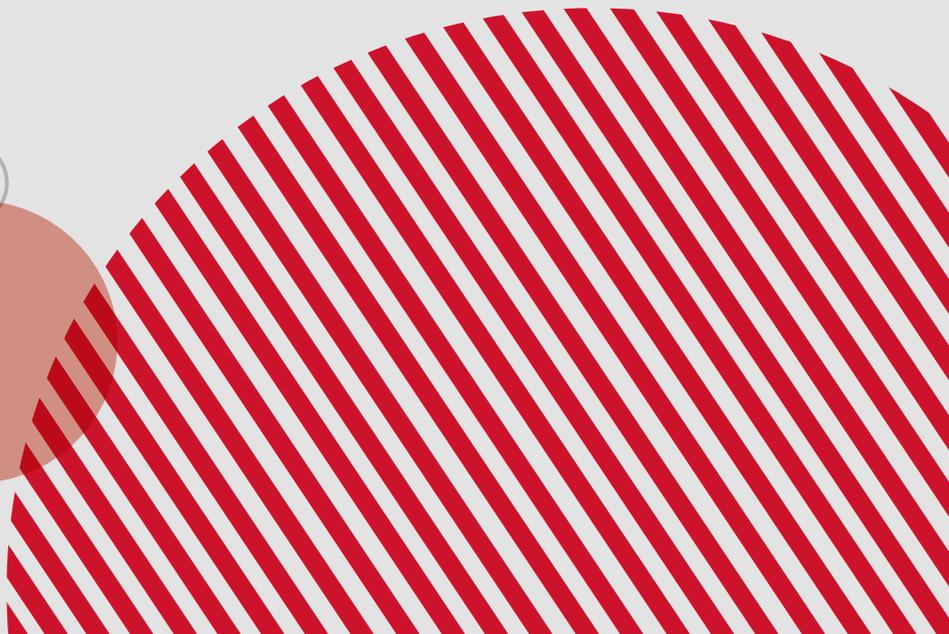
De manera resumida, el funcionamiento de los Grupos de Empleo Local ha dado lugar a los siguientes productos:

- Elaboración de una relación de empresas para facilitar la intermediación en el marco del Proyecto ERSISI
- Contacto con otras Asociaciones empresariales no participantes.
- Impulso de acciones formativas demandadas en ambas zonas
- Identificaciones de potenciales desarrollos de empleo en la zona en el ámbito de las Empresas de Inserción
- Desarrollo de actuaciones preventivas del abandono escolar (Alsasua).

Es especialmente destacable el hecho de que los agentes que han compuesto los Grupos de Empleo Local han participado, con sus aportaciones, y junto con las valoraciones recogidas a través de otros instrumentos generados por el propio proyecto y de los y las gestoras de casos que han llevado a cabo la intervención, en la elaboración de un documento que recoge todas las propuestas planteadas desde el ámbito local, para mejorar la adecuación del conjunto de recursos para el empleo existentes.



**¿CÓMO SE PUEDE VALORAR LA  
IMPLEMENTACIÓN DE LOS GEL?  
METODOLOGÍA DESARROLLADA  
PARA EVALUAR LA  
EXPERIENCIA**



## ¿Cómo se puede valorar la implementación de los GEL? Metodología desarrollada para evaluar la experiencia

El análisis de esta experiencia se ha llevado a cabo a partir de la conjunción de técnicas cuantitativas y cualitativas, y lo que podría denominarse una perspectiva triangular que contempla:

- **Análisis documental - valoración en base a los siguientes documentos:**
  - Informes de ejecución del proyecto ERSISI
  - Recopilación de documentación aportada por los y las gestoras de casos y los agentes participantes en los Grupos de Empleo Local.
  - Documentos elaborados en la implementación del proyecto ERSISI.
    - 3 Informes de Oportunidades de empleo y necesidades de formación
    - Informe Grupo de Producción 3: compuesto por personas expertas en Políticas de Activación.
- **Análisis cualitativo - entrevistas - observación participante y dinámicas grupales.**
  - Entrevistas realizadas a:
    - Agentes locales (2 de cada zona), en una fase intermedia del Proyecto, para observar valoraciones y expectativas sobre el mismo, y en concreto sobre la constitución y funcionamiento de los Grupos Locales como instrumentos de influencia en la Planificación de las PAE.
    - Al 100% de los y las gestoras de casos, a la finalización del Proyecto
  - Observación participante: Participación del equipo evaluador en 4 sesiones de los Grupos de Empleo Local.
  - Dinámicas grupales:
    - 2 Dinámicas grupales con los y las agentes participantes en los Grupos locales de cada zona, en la fase final del Proyecto.
    - 4 Dinámicas grupales con los y las gestoras de casos
    - 2 Dinámicas grupales con los y las técnicas de las oficinas de empleo de Tudela y Alsasua
    - 2 Dinámicas grupales con los y las técnicas de SSB de Tudela y Sakana.

- **Análisis cuantitativo - encuestas de evaluación:**
  - Encuesta de valoración realizada al 100% de los agentes participantes en los GEL.



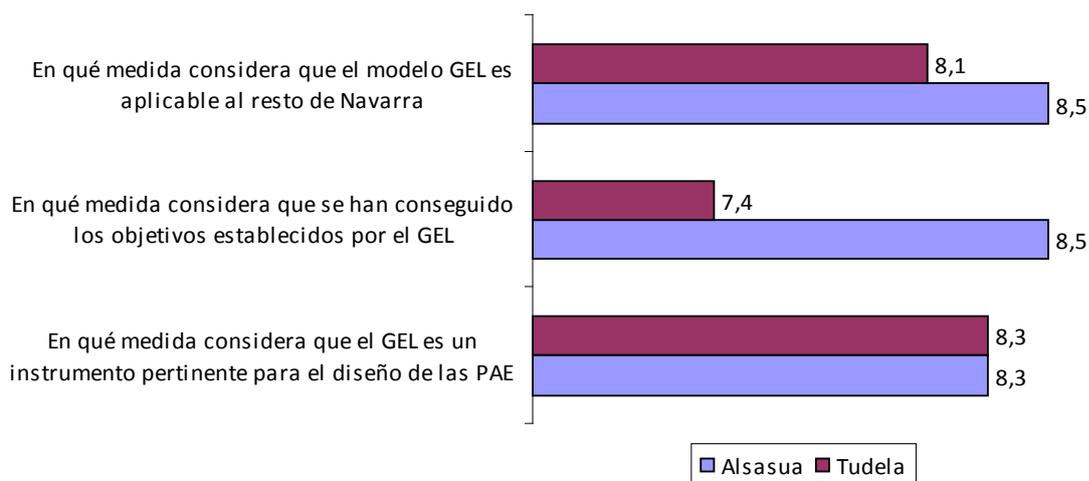
**¿CUÁL HA SIDO EL RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DE LOS GRUPOS DE EMPLEO LOCAL? AVANCES Y OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS EN EL PROCESO.**



## ¿Cuál ha sido el resultado de la evaluación de los Grupos de Empleo Local? Avances y obstáculos identificados en el proceso.

Los resultados de la evaluación realizada transmiten la legitimación de los Grupos de Empleo Locales como instrumentos clave en la planificación de las Políticas Activas de Empleo. No en vano, los aspectos mejor valorados trasladan la visión de que los GEL han permitido inaugurar un espacio pertinente, de comunicación y diálogo entre actores territoriales con responsabilidad en la creación de oportunidades de empleo, y la consecución de los objetivos para los que fueron diseñados. Asimismo, presentan una percepción muy positiva sobre la posible replicabilidad de estos grupos en el resto de Navarra.

**Gráfico 1. Valoración de la pertinencia, cumplimiento de objetivos y replicabilidad de los GEL**



Sin embargo, y a pesar de esta valoración general positiva de la participación de los agentes locales en el diseño de las políticas activas, la experiencia también hace patente la importancia del trabajo en una mejor definición de funciones. Pasamos a continuación a desarrollar estas cuestiones.

## ○ CUESTIONES VINCULADAS A LA ELABORACIÓN PREVIA DE UN DOCUMENTO ESTRATÉGICO

En primer lugar, resulta innegable que la falta de elaboración de un “*documento estratégico de objetivos operativos y acciones específicas a través de*

*las cuales alcanzar los primeros*” (Dinámicas Grupales GEL), ha resultado un obstáculo esencial para la puesta en marcha de los Grupos Locales de Empleo impulsados en el marco del Proyecto ERSISI. Un grupo, para tomar conciencia como tal, necesita compartir una finalidad.

*“Tal vez no estaban claros los objetivos del GEL, hemos ido realizando actuaciones enfocadas al objetivo de ampliar opciones de incorporación laboral de las personas de ERSISI”*

(Dinámica y encuestas, GEL Alsasua)

*“Lo que me han faltado son los objetivos. Yo me incorporé y lo que he hecho es seguir, un poco, la marcha... Lo que hemos hecho es contribuir en la medida que podemos... Y hemos aprovechado cuando hemos visto la posibilidad de sinergias... Pero esos objetivos comunes, a mí me han faltado”*

(Dinámica y encuestas, GEL Tudela)

Esta barrera se ha solventado en gran medida a través de las tareas que el propio Proyecto ERSISI ha aportado a las sesiones. Ésta no puede considerarse una solución definitiva. Más bien ha sido un parche que si no da paso a una toma de control por parte del propio grupo puede llevar directamente al fracaso en la generación de un sentir colectivo esencial para el trabajo en equipo y la producción de sinergias.

Sin embargo, con el devenir de las sesiones, los GEL han ido provocando una sensación de satisfacción entre los agentes participantes fundamentalmente por dos motivos:

- La generación de respuestas específicas a las necesidades de actuación que iban surgiendo de la intervención en el marco del Proyecto ERSISI,
- La consolidación de las relaciones personales entre los y las participantes.

En consecuencia, se ha llegado a la conclusión de que las dificultades iniciales han sido las propias de la puesta en marcha de una experiencia piloto. Y en ningún caso estas dificultades parecen poner en duda la pertinencia de los Grupos de Empleo como instrumento de trabajo para la definición de las Políticas Activas de Empleo desde lo local.

*“Es fundamental como órgano concededor del territorio, flexible y adaptado” “Es el comienzo de un trabajo importante”*

*(Dinámica y encuestas, GEL Tudela)*

*“...primera experiencia de creación de los cimientos de un trabajo coordinado entre las diferentes entidades”.*

*(Dinámica y encuestas, GEL Alsasua)*

Podríamos decir que una valoración positiva de las posibilidades de los grupos creados convive en el discurso con una puesta en evidencia de la incapacidad del mismo para generar objetivos que no han sido definidos inicialmente; *“definitivamente... no ha habido objetivos comunes”* (Dinámicas grupales GEL).

Así pues, el potencial de los grupos es patente pero cualquier propuesta en la línea de desarrollar un GEL pasa ineludiblemente por la definición de un plan estratégico que sea consensuado y que contemple:

- La definición de objetivos claros y factibles
- La propuesta de actuaciones concretas en función de los objetivos
- La definición del liderazgo y de las expectativas del papel de cada agente
- Las claves del funcionamiento del grupo: dinámicas grupales, trabajo por pares, periodicidad, etc.

En base a las actuaciones planteadas se deberá contemplar la necesidad de una dotación de recursos propios para el grupo.

## ○ CUESTIONES VINCULADAS A LA DEFINICIÓN CONCRETA Y ADECUADA DE LA COMPOSICIÓN DE LOS GEL

En segundo lugar, resulta evidente que este plan estratégico inicial debe tener en cuenta las singularidades territoriales a las que se enfrenta. Esto nos lleva

directamente a plantear otro aspecto que ha propiciado numerosas reflexiones durante el proceso evaluativo. En ambos GEL han surgido dudas sobre la completa representatividad territorial a partir de los agentes incorporados.

En el GEL de Tudela se sugiere la participación de las entidades sociales que trabajan en la zona, de representantes del sistema educativo formal (al igual que en Alsasua) o del sector financiero. En Alsasua se propusiera contar con ANEL (tal y como se hace en Tudela) o con asociaciones representantes de trabajadores y trabajadoras (sindicatos).

*“He echado en falta actores. La parte de educación, sobre todo lo que tiene que ver con la formación profesional. Aquí, el centro ETI, tiene mucho que decir”*

*“Y con respecto a la parte empresarial, estaba AER, pero creo que tenía que haber estado alguna empresa representativa de ese grupo de empresas que pueden ser las que vayan a contratar a estas personas (beneficiarios/as ERSISI). Una representación de empresas agroalimentarias, por ejemplo...”*

*“Yo más que a una empresa, me iría más a un clúster agroalimentario...”*

*(Dinámica y encuestas, GEL Tudela)*

*“No hemos conseguido la participación de actores importantes como los comerciantes de la zona. Tal vez valorar la idea de sindicatos representativos”*

*“Se podían plantear ampliaciones a la Asociación de comerciantes y sindicatos con representación en zona y al Aula de la Mujer”*

*“Ha faltado llegar a algún colectivo empresarial”*

*“No han participado los sindicatos y posiblemente sean unos agentes importantes a tener en cuenta. Sin bien la operatividad del grupo obliga a unos máximos”.*

*(Dinámica y encuestas, GEL Alsasua)*

Sin embargo, y según se han ido desarrollando las sesiones, el propio grupo ha sido reticente a la incorporación de otros agentes. La incorporación de nuevos agentes se ha bloqueado con argumentos como “*la necesidad de buscar modelos de aportación que no colapsen el grupo*” (Dinámicas Grupales GEL). De hecho, en la práctica, la operatividad del grupo ha primado sobre la incorporación estable de otras entidades.

*“(la composición del GEL) Creo que ha sido la adecuada para el inicio del trabajo, es evidente que faltan visiones muy valiosas como las de las ONGs y de los Sindicatos. Para ello habría que organizar un modelo de participación que evite el asamblearismo, rara vez productivo, y que los marcos de debates se conviertan en espacios de confrontación.”*

(Dinámica y encuestas, GEL Tudela)

Resulta comprensible que cuando el grupo toma conciencia de sí mismo, se cierre hacia la “intromisión” de otros agentes, en este caso con argumentos como las dificultades operativas. Por ello es fundamental que la composición (la participación permanente o puntual de cada agente) quede claramente configurada antes de comenzar a funcionar, lo que requiere un análisis de los agentes locales existentes que garantice:

- La adaptación plena de este instrumento a cada territorio
- Una visión completa y plural de la zona de trabajo

## ○ CUESTIONES VINCULADAS A LA CAPACIDAD DE IMPLICACIÓN DE LOS AGENTES

Además de los anteriores aspectos, la composición de los grupos debe contemplar la capacidad de los agentes participantes como “apoderados” directos de la realidad a la que representan (entramado empleador, social...). Este aspecto ha resultado esencial y ha sido la clave del “éxito” de esta experiencia. Es decir, la continuidad del grupo más allá del ERSISI (en el caso en el que se dé), es consecuencia directa de que los agentes participantes en el mismo hayan tomado las riendas del trabajo, asumiendo su papel en la estructura grupal y aceptándose a sí mismos y al resto, como informantes estratégicos “autorizados” para diagnosticar su realidad territorial y plantear propuestas (incluso “obviando” información externa) siendo además “generosos” como informantes y habiendo “*incorporado el GEL como suyo*” (Dinámicas grupales GEL).

Por el contrario, cuando la actitud del grupo ha sido de manera permanente la de demanda externa de información sobre la realidad territorial y los agentes participantes, en conjunto, no han tomado la iniciativa generando un conocimiento propio, ni han propiciado sinergias que perduren.

### ○ CUESTIONES VINCULADAS A LA GENERACIÓN DE MECANISMOS/PROTOCOLOS DE TRANSMISIÓN DE PROPUESTAS Y ACTUACIONES DE COMUNICACIÓN EXTERNA.

Una vez se ha configurado un grupo capaz de generar conocimiento y propuestas de actuación en base al mismo, será fundamental facilitar la definición de mecanismos/protocolos de transmisión de dichas propuestas a los ámbitos de decisión, que garanticen que éstas tengan respuesta y que además contemplen no solo la resolución de las necesidades identificadas, si no que aporten al establecimiento de alternativas factibles.

También se considera favorable para el funcionamiento y mantenimiento del grupo, la organización de actuaciones de comunicación externa (la definición de un Plan de Comunicación puede ser algo exagerado) con el fin de, en definitiva, facilitar un feedback externo que genere una respuesta satisfactoria al trabajo producido.

Inicialmente se manifestaron algunas carencias en la transmisión del papel de los agentes en el marco del Proyecto ERSISI y en los propios GEL.

*“Hemos ido a demanda. Cuando nos han requerido hemos contestado, pero luego no he tenido esa sensación de trabajar conjuntamente”.*

*“Hemos trabajado en alguna manera el seguimiento de ERSISI, hemos dado opiniones y valoraciones, pero creo que no hemos acabado de establecer una sistemática de trabajo...”*

*(Dinámica y encuestas, GEL Tudela)*

Conforme las reuniones se sucedieron periódicamente, las “quejas” de desinformación disminuyeron considerablemente. En ello jugaron un papel fundamental los y las gestoras de caso del Proyecto ERSISI participantes en los GEL, que aportaron contenido a los grupos de trabajo. Una vez subsanado

este déficit de información, la comunicación interna en los grupos ha sido fluida, planteándose incluso la necesidad de que puntualmente se produzcan contactos bilaterales entre entidades para trabajar temas concretos que no tiene por qué implicar a todo el grupo. Sin embargo, una vez finalizado el Proyecto y sin su soporte, no cabe duda de que será necesario reforzar el papel de liderazgo, dinamización y coordinación que deben jugar los agentes de empleo de cada zona.

Asimismo, la comunicación externa parece que no ha contado con la dedicación o los recursos suficientes. Instrumentos aportados por el ERSISI como los “Desayunos Empresariales” no han cubierto este ámbito de la comunicación. A pesar de que tampoco se considera algo prioritario.

*“Creo que muchas personas a nivel local lo desconocen (el proyecto)”*

*“...hubiese sido interesante haber tenido mayor difusión externa”*

*“Quizás ha fallado la comunicación externa. No obstante, es un arma de doble filo que hay que cuidar las expectativas que se pueda generar”*

*“A pesar de ser parte del grupo, considero que no le he dedicado un tiempo a la difusión, nos hemos centrado en otras actuaciones...”*

*“La difusión externa no ha sido importante pero quizá suficiente...Si sería conveniente la difusión de resultados”*

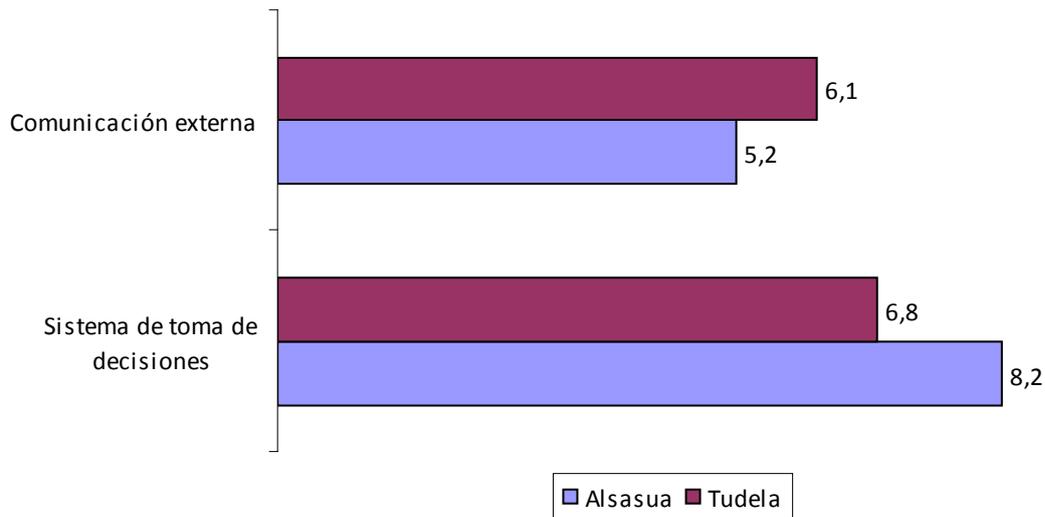
*(Dinámica y encuestas, GEL Alsasua)*

*“La comunicación, a nivel de ciudad, no ha cuajado. Este Proyecto no se ha conocido. ...La comunicación externa no ha calado a nivel de ciudadanía y no ha calado a nivel de empresa”.*

*(Dinámica y encuestas, GEL Tudela)*

De hecho, en aspectos como la comunicación externa y el sistema de toma de decisiones, exceptuando en este caso a Alsasua, es donde se producen las peores valoraciones del sistema de funcionamiento de los GEL, por parte de los agentes implicados.

**Gráfico 2. En qué medida el funcionamiento del GEL ha sido adecuado**



Fuente: Encuestas Evaluación Agentes Locales. Proyecto ERSISI

De cualquier modo, parece incuestionable que la participación en los grupos ha posibilitado el contacto entre agentes que de otra manera no habrían establecido una comunicación tan fluida. Y obviamente el conocimiento y la comunicación entre agentes, ha dado lugar a sinergias y colaboraciones que sin este espacio no se habrían producido. El ejemplo más claro es la sinergia entre ERSISI y el Proyecto ETESS, a través de la participación de ANEL en ambos, para el impulso de un proyecto de inserción y emprendimiento social, concretamente del desarrollo de una empresa de inserción sociolaboral en el sector de producción ecológica.

## CONCLUSIONES

La cuestión de la puesta en valor de los agentes locales en el diseño de las políticas de activación resulta, como hemos visto, clave para un correcto diseño de estas entendiéndolo como tal una correcta adaptación a los marcos en los que se implementa y a los perfiles a los que dichas políticas se dirigen. Este documento ha recogido algunas de las claves de una experiencia piloto de diseño de políticas activas de empleo desde el ámbito local.

Este proceso nos marca algunas limitaciones, pero también importantes avances. A modo de conclusión señalaremos que las reflexiones sobre el funcionamiento (el “cómo”) de los GEL no parecen tan condicionantes para el satisfactorio devenir de los grupos como el resto de los factores contemplados: la definición de un plan estratégico, la correcta configuración inicial del grupo, la implicación de los agentes y la generación de mecanismos de transmisión de propuestas y actuaciones de comunicación. Podría interpretarse que, si estos aspectos se definen correctamente, el grupo se consolida y genera sus propias dinámicas de trabajo interno (periodicidad, coordinación de las sesiones...).

Las reflexiones de los propios agentes sobre el futuro de los GEL no pasan por cuestiones prácticas, más bien se considera que lo que se requiere para “superar al ERSISI”, es aportar a los grupos que se constituyan “una mirada holística y territorial sobre el empleo” que dirija su trabajo hacia el “conjunto de políticas activas de empleo y el colectivo desempleado y empresarial en su conjunto”. Ello deriva en un importante optimismo de cara a la transferencia de la experiencia piloto a otros contextos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Borja, A. (2013). El acompañamiento social personalizado como fórmula innovadora de respuesta a personas con trastorno mental y en exclusión social. *Zerbitzuan. Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria = Revista de Servicios Sociales*, (54), 127-137.
- Finn, D. (2000). Welfare to Work: The local dimension. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/a010187>
- Künzel, S. (2012). The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/0958928711425270>
- Monereo Pérez, J. L., Fernández Bernat, J. A., & López Insua, B. del M. (2016). *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Mutilva: Thomson Aranzadi.
- Memoria del Proyecto ERSISI (2015). Gobierno de Navarra
- Pérez Eransus, B. (2010). Activación de las personas con especiales dificultades de acceso al empleo. *Cuadernos Europeos*, (8), 99-116.
- Rodríguez Rodríguez, P. (2013). *La atención integral y centrada en la persona*. Madrid: Fundación Pilares para la Autonomía Personal.



# ERSISI

Servicios para la Inclusión  
Inklusiorako zerbitzuak

Contacto:  
**Calle González Tablas, 7 | 31005 Pamplona**  
**ersisi@navarra.es**  
**+ 34 848 423 808**  
[www.navarra.es/home\\_es/especial/ERSISI/](http://www.navarra.es/home_es/especial/ERSISI/)

**Nafarroako Gobernua**  
Eskubide Sozialetako Departamentua



**Gobierno de Navarra**  
Departamento de Derechos Sociales



Proyecto co-financiado  
por la Unión Europea

