

# SOLUCIÓN AL ACTUAL PROBLEMA DEL DESEMPLO: ¿POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO LOCAL?<sup>1</sup>

**Isidor Alonso Ballester**

Ex-Asesor Técnico de Promoción Económica y Empleo del Ayuntamiento de Alzira  
Doctorando del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Jaume I  
de Castellón

## **Introducción**

La evolución del mercado de trabajo a lo largo de los últimos años, con la exclusión del mismo de los colectivos más sensibles, a la vez que aumentaba la dificultad de su acceso al empleo, el desempleo y las tasas de temporalidad en la contratación y la acentuación de los desequilibrios territoriales, han supuesto una de las preocupaciones más importantes de las diferentes administraciones (nacional, regional y local) implicadas en la creación de empleo.

Si a ello le sumamos la actual situación económica y financiera que conlleva la pérdida de numerosos puestos de trabajo y, por tanto, el aumentando de la tasa de paro de manera histórica —rozando el 18% de tasa de paro a nivel nacional—, incluso comparativamente con las cifras de la Unión Europea, nos encontramos ante un contexto en el que las políticas activas de empleo cobran una especial relevancia y se convierten en objetivo prioritario de nuestra sociedad en todos los ámbitos territoriales.

La globalización de la economía y el progreso de integración europea ya no permiten pensar y actuar sólo en clave nacional a la hora de abordar el problema del desempleo. La estrategia de coordinación de políticas iniciada en la Unión Europea —política económica, a través de las *Grandes Orientaciones de Política Económica*, y política de empleo, a través de las *Directrices de Empleo* y los *Programas Nacionales de Reforma*,

---

<sup>1</sup> **Nota del Autor:**

El objeto del presente artículo es el análisis de las políticas activas de empleo implementadas a nivel regional y local como verdadero motor o elemento clave para paliar el actual índice de desempleo, haciendo una especial referencia, aunque somera, a los antiguos Fondos de Promoción de Empleo, como paradigma operativo y su posible aplicación en la presente coyuntura.

en coordinación con la estrategia de inclusión social— obliga al Estado español a establecer objetivos cuantificados de actuación con desempleados, toda vez que la Unión Europea vincula la distribución de fondos europeos (Fondo Social Europeo) al logro de dichos objetivos, lo que necesariamente insta al establecimiento de mecanismos que hagan posible su cumplimiento.

Por otra parte, cabe destacar que la financiación de estas políticas tiene un componente importante de fondos procedentes de la Unión Europea, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, aún cuando la gestión de las mismas se lleva a cabo por las Administraciones autonómicas, siendo, hoy en día, las Administraciones locales las piezas angulares de tales políticas.

En este escenario, se establece como objetivo prioritario incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo, que hoy en día se plantea como una utopía, pero en línea con lo que reiteradamente se ha venido acordando en las diferentes Cumbres de la Unión Europea, desde el inicio del proceso (Estrategia Europea por el Empleo) de Luxemburgo.

Las políticas de empleo deben funcionar como instrumentos incentivadores para la incorporación efectiva de los desempleados al mercado de trabajo, estimulando la búsqueda activa de empleo y la movilidad geográfica y funcional, siendo en este sentido, las políticas activas, verdaderas herramientas de activación frente al desempleo, que se complementan y relacionan con la prestación económica por desempleo y se articulan en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo, en función de sus características y requerimientos personales y profesionales.

La insuficiencia de las acciones realizadas desde ámbitos estatales convierte a las entidades locales en verdaderos elementos vertebradores de este proceso, cada vez con mayor intensidad. Así pues, las entidades locales aparecen en primer plano como instrumento de la creación de empleo y del desarrollo local. Nos encontramos ante una revalorización del ámbito local, como elemento para superar ciertos aspectos a los que el Estado no llega con efectividad, en definitiva una vertiente más de la descentralización a la que la mayoría de sociedades avanzadas tienden. Ese proceso de

descentralización que se ha concentrado en las Comunidades Autónomas, comienza a extenderse hacia las entidades locales; destacando el fomento del empleo y el estímulo del desarrollo económico. Hoy en día, las crecientes exigencias de los ciudadanos han obligado a los gobiernos locales no sólo al mantenimiento de los servicios públicos, sino emprender acciones para paliar el desempleo.

Efectivamente, las entidades locales –integradas por diversidad de agentes públicos y privados- son las que se encuentran en las mejores condiciones para decidir su futuro, utilizando para ello los recursos locales bajo control local, a fin de obtener beneficios que redunden, en la medida de lo posible, en favor de toda la comunidad local, actuando como mecanismo dinamizador de los procesos de desarrollo endógeno (desarrollo de empresas locales). En un contexto en el que unos de los principales problemas a los que deben enfrentarse los municipios son los del desempleo y la desaparición de actividades productivas, estos están asumiendo un papel activo en la consecución de condiciones favorables para el desarrollo local.

El concepto de “desarrollo local” posee una gran dinamicidad y una gran fuerza expansiva, y si lo aplicamos a niveles municipales podemos englobar dentro de él cualquier inversión que refuerce la capacidad de una zona concreta para buscar de forma autónoma su propio desarrollo, creando un entorno favorable al mismo usando las características y la riqueza de cada territorio, con la intención de mejorar el nivel y la calidad de vida de la población. Resulta importante destacar, en este sentido, el importante papel que la Unión Europea ha desempeñado en la difusión de la perspectiva de desarrollo local entre las entidades territoriales de los Estados miembros.

En este contexto, las políticas activas de empleo local cobran una especial relevancia a la hora de dar soluciones efectivas, reales y prácticas al problema del desempleo, en el conjunto general de las actuaciones que las diferentes administraciones públicas impulsan, a fin de estimular el desarrollo económico. Siendo las Agencias de Desarrollo Local uno de los elementos destacados a la hora de impulsar e implementar dichas políticas, mediante el conjunto de acciones y programas que llevan a cabo.

La figura del Agente de Desarrollo Local –ADL-, por tanto, como cabeza visible y responsable de la Agencia municipal encargada del fomento del empleo, entre otras

actividades más residuales, se convierte en pieza clave del engranaje y figura de especial relevancia por las funciones asignadas respecto de la promoción económica y social del territorio. En este sentido, “el ADL actúa como elemento dinamizador del desarrollo de una determinada localidad o zona geográfica (comunidad local) y su labor se ha convertido en una de las herramientas más importantes con que cuentan las instituciones locales, comarcales y regionales, para favorecer el desarrollo económico y social de una zona determinada y fomentar el autoempleo, tanto individual como colectivo, entre diferentes tipos de colectivos”<sup>2</sup>.

### **Concepto y evolución de política activa de empleo**

Podríamos identificar la Política de Empleo con el conjunto de medidas de los poderes públicos que tienen por objeto procurar empleo para toda la población activa y proteger económicamente a quienes no pueden acceder al mismo. Se trata de crear las condiciones que hagan factible la oportunidad de empleo y el apoyo público a cuantos viven en situaciones de desventaja en este sentido<sup>3</sup>.

Deberemos excluir de este concepto los cambios meramente normativos del marco laboral, sin incentivo económico, básicamente orientados a la adaptación de las normas de contratación. Han de excluirse, también, las políticas de ayuda para el fomento empresarial o regional (aunque en cierta manera puedan influir en el empleo)

El artículo 1 de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, que sustituye a la vetusta Ley 51/1980, Básica de Empleo, la define, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución, como “el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad

---

<sup>2</sup> SANCHÍS, J. R. (2006): *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC. AA.* Informes y Estudios Empleo Núm. 26, Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

<sup>3</sup> SANCHEZ JIMÉNEZ, J. (1999): “Trabajo y realidades históricas: el contexto de los conflictos sociales”, *Documentación Social*, núm. 116.

en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección de las situaciones de desempleo”. Todo ello dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la Estrategia Coordinada para el Empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

La posibilidad de acceder al mercado de trabajo y la protección del desempleo en la sociedad actual, son dos necesidades básicas, convirtiéndose en uno de los índices del nivel de desarrollo y bienestar de la población en general. El papel central del empleo en las necesidades sociales queda patente si se considera que sirve para cubrir otras muchas necesidades básicas (SANCHEZ JIMÉNEZ, 1999). Así, el art. 40 CE señala que los poderes públicos “realizarán una política orientada al pleno empleo”. Esta orientación genérica se concreta en dos grandes áreas de trabajo: la inserción laboral y el mantenimiento del empleo, por un lado; y la protección por desempleo. Unas y otra, a su vez, se concretan en medidas más específicas desarrolladas en la normativa laboral.

Estas medidas específicas adoptadas por los poderes públicos deberán tener en cuenta las características propias de cada zona de aplicación –por tanto jugarán un papel importantísimo las actuaciones de las Corporaciones Locales en el fomento del empleo, que deberán estar dotadas de medios y recursos que permitan la máxima eficiencia en el funcionamiento global del sistema-, dependiendo también de la coyuntura económica y social en su implementación. Ahora bien, no podemos reducir la noción del pleno empleo a un dato meramente cuantitativo, sino que, también, habrá que atender a la calidad del empleo.

Los actuales criterios de clasificación diferencian entre las políticas de empleo activas y pasivas, con la intención de agrupar las diferentes medidas incluidas en este concepto tan amplio, según los objetivos y finalidades de las mismas. Son calificadas de políticas activas las encaminadas a la inserción laboral y el mantenimiento del empleo; y, como políticas pasivas, las dirigidas a proteger el desempleo.

Las políticas activas del mercado de trabajo se pueden entender como una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas,

facilitando su incorporación o reingreso (según los casos) al mercado de trabajo, en contraposición a las políticas pasivas, que sólo garantizan una renta de sustitución o de subsistencia. Por tanto, comprenderán todas aquellas medidas destinadas a incidir directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el paro.

La Ley de Empleo de 2003, en su artículo 23, las define como “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”, destacando su dimensión local.

Tienen un origen posterior a las políticas pasivas, y están asociadas al Estado de Bienestar de los modelos nórdicos en los años cincuenta y sesenta, produciéndose en el contexto de una política contra-inflacionista. Comprenden actuaciones encaminadas a equilibrar el mercado de trabajo (como, por ejemplo, la transición desde los sectores de insuficiente demanda hacia otros sectores, el fomento de la iniciativa privada o la creación de empleo). Son, en la actualidad, el instrumento más eficaz de la lucha contra el desempleo en el ámbito europeo.

En 1964 aparece el concepto de política activa, recogido en la Recomendación de ese mismo año del Consejo de la OCDE. La política activa de mano de obra, aparecía en esta década como forma de frenar el desempleo y la inflación. Su importancia aumentaría en todos los países de nuestro entorno con el paso de los años. Será a mediados de la década de los 90 cuando las políticas activas cobran especial relevancia en la lucha contra el desempleo, al ponerse de manifiesto que el método más eficaz de reducir el desempleo es el fomento del empleo. En España, las políticas activas se han estructurado según un modelo consolidado por los antiguos Planes Nacionales de Acción para el Empleo, culminando en los últimos años un proceso descentralizador de la ejecución presupuestaria de medidas hacia las Comunidades Autónomas, siendo también las Corporaciones Locales destinatarias naturales de la mayoría de los programas y acciones, si bien la financiación, en lo esencial, viene a través de la Administración estatal o autonómica.

Las políticas activas comprenden medidas que actúan directamente sobre la mejora de las oportunidades de acceso al mercado laboral de la población afectada por el paro, mediante programas concretos de fomento de empleo o de acciones formativas.

Podríamos clasificar estas medidas en dos grupos:

- 1) Las encaminadas a la creación de puestos de trabajo, a la contratación y al autoempleo: subvenciones a la contratación, bonificaciones de cuotas sociales, facilitar la entrada y salida del mercado de trabajo, formación ocupacional, criterios de igualdad en cuanto a las oportunidades de empleo, identificación de nuevos yacimientos de empleo, creación de pactos territoriales de empleo y mejora de la gestión de la empleabilidad (servicios de empleo) en general.
- 2) Las destinadas a la adaptación del puesto de trabajo a los nuevos requisitos de un mercado laboral cada vez más competitivo: formación continua, adaptación de los recursos humanos.

Así pues, la política activa comprende todo tipo de actuaciones de los gobiernos que intentan mejorar los mecanismos de intermediación entre oferta y demanda de trabajo o bien ayudan a los colectivos con mayores problemas de inserción en el mercado laboral, instrumentándose por medio de la mejora de su formación profesional, con la intención de capacitarlos para un puesto de trabajo, o potenciando el empleo a través de programas de fomento de empleo<sup>4</sup>.

Estas medidas están fuertemente relacionadas entre sí, por lo que es difícil incluir una determinada acción en una medida concreta. Por tanto, hay que señalar que la anterior clasificación es meramente orientativa, y servirá únicamente para entender el concepto de política activa de empleo.

Existe una creciente variedad de técnicas de incentivación del empleo, algunas con vocación de permanencia y otras coyunturales o experimentales. Partiendo de esta realidad podríamos realizar una clasificación según la variable escogida y teniendo en cuenta la imprescindible interrelación entre ellas:

---

<sup>4</sup> LA CAIXA (2002): *Regulación y reformas del mercado laboral*, Informe Mensual (diciembre de 2002).

1. Dependiendo del tipo de trabajo incentivado:

- por cuenta propia
- por cuenta ajena

2. Dependiendo del contenido de las técnicas:

- facilitan o agilizan el empleo (flexibilización de la entrada y salida del mercado de trabajo o mejorando la gestión de la colocación)
- suponen una ayuda económica al empleo:
  - incentivos económicos directos (subvenciones al empleo)
  - incentivos económicos indirectos (deducciones en las cuotas de la Seguridad Social<sup>5</sup>, desgravaciones y otras medidas de orden fiscal, préstamos a bajo interés, apoyo económico para la formación y ayudas en la prestación de asistencia técnica a las empresas)

3. Dependiendo del colectivo al que vayan dirigidas, en la mayoría de los casos de difícil inserción en el mercado de trabajo. El artículo 10 de la Ley Básica de Empleo enuncia los siguientes: jóvenes, perceptores de las prestaciones por desempleo, mujeres, trabajadores mayores de cuarenta y cinco años de edad y minusválidos.

4. Dependiendo de la duración del trabajo que se pretende incentivar, bien sea temporal o indefinido, se establece como criterio general que las políticas de creación de empleo se orienten prioritariamente a fomentar el empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de contratos temporales en contratos por tiempo indefinido.

Existen varios argumentos en defensa de este tipo de medidas, que podemos agrupar en tres (SCHMIDT y otros, 1996):

---

<sup>5</sup> Existen dos clases de deducciones en las cuotas a la Seguridad Social: las bonificaciones y las reducciones. Las bonificaciones son deducciones en la cuota empresarial, y pueden comprender tanto las contingencias comunes como las profesionales y las cuotas de recaudación conjunta. Las reducciones pueden producirse tanto respecto de la cuota del empresario como de la del trabajador, pero solo por contingencias comunes.

- Efecto empleo: las políticas activas, en general, conducen al empleo y reducen el desempleo (así como su duración).
- Efecto distributivo: favorecen la equidad social al distribuir un recurso escaso (el trabajo) entre quienes no lo tienen y dotar de más recursos a aquéllos peor posicionados en el mercado de trabajo.
- Efecto productividad: la mejora de las cualificaciones y la utilización de todos los recursos (trabajo) permite una mejora de la productividad de las economías.

Por otro lado, en el aspecto negativo, cabe destacar la existencia de una serie de efectos colaterales, al tener un carácter microeconómico y servir de ajuste del mercado laboral en un momento coyuntural determinado. El diseño de las medidas será fundamental para que den los frutos deseados.

En muchas ocasiones nos encontramos con una concurrencia competencial a la hora de aplicar estas medidas de fomento del empleo entre Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamiento, lo que se traduce en una superposición de diferentes iniciativas y acciones que deben ser controladas y coordinadas para que no provoquen una creación de empleo artificial a partir de la hiperestimulación o acumulación de incentivos<sup>6</sup>.

Tendremos que estar a lo estipulado por los artículos 148 y 149 CE, en cuanto a las reglas de distribución de competencias. El Estado tiene competencia exclusiva en lo que se refiere a legislación laboral (art. 149.1.7º CE), y ello determina que le corresponda la regulación de las condiciones de entrada y salida en el mercado de trabajo y la del funcionamiento de los servicios de colocación. También posee exclusividad respecto a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17º CE), siendo de su competencia el establecimiento de las bonificaciones en las cuotas. Las Comunidades Autónomas tendrán la posibilidad de ejecutar las anteriores competencias, y además podrán gestionar sus propias acciones de fomento de empleo, pues, según el artículo 148.1.13º CE, tienen la posibilidad de asumir competencias en relación con el fomento del desarrollo económico en su territorio dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. Son muy comunes las ayudas económicas directas, tanto a nivel autonómico como local, para la creación de empleo.

---

<sup>6</sup> ESCUDERO RODRIGUEZ, R. (2000): “Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, a favor del empleo estable”, Relaciones Laborales, núm. 6.

### **Líneas de intervención activas.**

Respecto a las medidas activas que incentivan económicamente la creación de empleo y la contratación en el ámbito estatal, podríamos mencionar como línea de intervención más utilizada en la actualidad, las bonificaciones a la contratación de trabajadores desempleados.

La deducción en las cuotas de Seguridad Social para la inserción en el mercado de trabajo es la medida más destacada de las utilizadas en el ámbito estatal. No existe una uniformidad en cuanto a porcentajes de deducción, sino que dependerá de la intensidad de la protección que se pretenda alcanzar, su duración, etc., destacando su carácter coyuntural, haciendo que su contenido tenga una vigencia limitada en el tiempo. Quedan estrechamente vinculadas a la situación sociolaboral del país y las opciones de política presupuestaria del Gobierno.

En general, el tipo de contratación bonificada suele ser la de tiempo indefinido, existiendo algunas excepciones constituidas por la contratación de trabajadores con discapacidad, de los colectivos socialmente excluidos, y por último, para la sustitución de quienes disfrutan de suspensiones contractuales relacionadas con la conciliación de la vida familiar y laboral.

Además de las mencionadas bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social, existen otros incentivos, como pueden ser fiscales al aumento de plantilla y los incentivos específicos para la contratación de personas con discapacidad (subvenciones, incentivos fiscales, ayudas financieras para la creación de Centros Específicos de Empleo, etc.)

Por lo que respecta al ámbito autonómico y local, las líneas de intervención se canalizan a través de subvenciones por la formalización de contratos de trabajo o al autoempleo, y otras medidas de formación y de apoyo técnico. Es importantísima la colaboración entre las tres administraciones implicadas, estatal, autonómica y local; hoy en día muy limitada.

La tipología de las medidas que se suelen aplicar quedan reflejadas en la siguiente clasificación, atendiendo a las finalidades ya mencionadas<sup>7</sup>, y de acuerdo con los tres grandes ejes establecidos en el informe “Nuevo marco para las políticas de mercado de trabajo” presentado por la OCDE en 1990<sup>8</sup>.

#### 1. Creación de nuevos Empleos.

Estas medidas se articulan sobre todo mediante subvenciones y bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes.

- Fomento del empleo en el sector privado: tipologías contractuales sin o con incentivo económico. Entre las primeras, destacan los contratos de duración determinada (obra o servicio, eventuales o de interinidad), a tiempo parcial, formativos<sup>9</sup>. Entre las segundas, el fomento de la contratación indefinida (jóvenes, desempleados de larga duración, desempleados mayores de cuarenta y cinco años, minusválidos, mujeres en profesiones en las que se encuentren subrepresentadas).
- Fomento del empleo en el sector público: convenidos INEM-Administraciones Públicas. Planes de empleo rural.
- Medidas de apoyo a las iniciativas empresariales ya la creación de empleo: capitalización de las prestaciones por desempleo, promoción del empleo autónomo, ILE, integración laboral de minusválidos.

---

<sup>7</sup> RUIZ VIÑALS, C. (2002): *Políticas sociolaborales*, Barcelona (UOC).

<sup>8</sup> 1º.Servicios de empleo (colocación, información, orientación y asesoramiento) 2º.Medidas de formación (ocupacional y continua) 3º.Ayudas al empleo, programas de apoyo a la contratación (sector privado, empleo autónomo y fomento del empleo público).

<sup>9</sup> Los **contratos formativos** (art. 11 ET) están a caballo entre las medidas de fomento de empleo y las medidas de formación. El **contrato para la formación** (art. 11.2 ET) (anteriormente de aprendizaje) exige que el mínimo de formación sea un 15% de la duración de la jornada laboral, y esta dirigido a jóvenes menores de 21 años –24 años para escuelas taller y casas de oficios, no operando el límite de edad en los programas de talleres de empleo o cuando se trate de personas con discapacidad- sin titulación alguna, su duración máxima es de 3 años –por Convenio Colectivo se puede prorrogar hasta los 3 años. Para los minusválidos se amplía hasta los 4 años-. El **contrato de prácticas**, tiene por finalidad que el trabajador desarrolle los conocimientos teóricos adquiridos conforme a los estudios cursados con anterioridad. Debiendo celebrarse dentro de los 4 años siguientes a la conclusión de los estudios. Su duración máxima no puede ser superior a 2 años –los Convenios colectivos podrán determinar duración distinta-.

## 2. Mantenimiento del Empleo

- Reversión y Reindustrialización:

**Fondos de Promoción de Empleo.** Cabe detenernos en esta idea y dedicarle una mención especial, ya que los Fondos de Promoción de Empleo, creados al amparo de la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre Reversión y Reindustrialización fueron un modelo ejemplar en nuestro país y el ámbito comunitario europeo<sup>10</sup>, durante los años 80, en los que la industria vivió una etapa de ajuste y de reversión que afectó fundamentalmente a una serie de sectores tradicionales de gran peso en la economía nacional.

Si bien trataremos con más profundidad el tema en otro estudio, mencionar que tales Fondos se constituían como asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia, y tenían el carácter de entidades colaboradoras del Instituto Nacional de Empleo, actuando bajo la inspección del mismo.<sup>11</sup>

Cabe destacar entre los principales fines de los Fondos de Promoción de Empleo los siguientes :

- ✓ la mejora de la intensidad de la protección por desempleo, completando su cuantía y ampliando su duración.
- ✓ la colaboración en la recolocación de los trabajadores, mediante la incentivación económica a la creación de nuevos empleos de carácter estable.
- ✓ la readaptación laboral (formación).

---

<sup>10</sup> MATEU CARRUANA, M.J. *Las relaciones laborales en la reestructuración y el saneamiento de empresas: XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Granada, 19 y 20 de mayo de 2006.

<sup>11</sup> El gobierno reguló mediante Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre y Real Decreto 335/1984, de 8 de febrero los Fondos de Promoción, estableciendo las normas básicas por las que se regirían (objetivos, medidas laborales, recursos para su funcionamiento, exenciones fiscales, patrimonio, ámbito territorial, bonificaciones, comisión gestora, promoción de la innovación tecnológica, etc.)

Esta normativa establecía la posibilidad de asociarse para la constitución de un fondo de promoción de económica a las empresas de un sector declarado en reversión, a las organizaciones empresariales y a los sindicatos, entre otros. Teniendo, estos, el ámbito territorial que fijen sus estatutos, pudiendo extenderse a todo el territorio nacional.

- ✓ la actuación coordinada con los diferentes agentes sociales y administraciones.
- Ayudas públicas para el mantenimiento del empleo: ayudas al mantenimiento de puestos de trabajo en cooperativas y SAL, ayudas a centros especiales de empleo.
- Suspensión temporal o parcial y prestaciones por desempleo: expedientes de regulación (Arts. 45.1.j y 51 ET).

### 3. Reparto de Empleo

- Regulación del tiempo de trabajo: jornada de trabajo, horas extraordinarias y tiempo de descanso.
- Anticipación de la edad de jubilación: anticipada mediante sustitución por otro trabajador, contrato de relevo.

4. Favorecimiento a determinadas categorías de trabajadores: jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, desempleados de larga duración, beneficiarios de prestaciones por desempleo,...

### 5. Potenciación de la formación, el reciclaje y la movilidad profesional

- Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP)
- Programa Nacional de Formación Profesional (PNFP)
- Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC)
- Programa Nacional de Reforma (PNR)
- Planes autonómicos sobre el crecimiento y el empleo
- Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios
- Programa Talleres de Empleo
- Programas de Garantía Social

### 6. Medidas de colocación

- Gestión de la colocación, orientación y readaptación profesional.
- Ayudas a la movilidad geográfica.

En todo caso, esta clasificación está en continuo cambio, teniendo en cuenta la difícil diferenciación entre algunas medidas, el surgimiento de nuevas fórmulas adaptadas a una realidad social en continua transformación y las diversas coyunturas territoriales.

### **Evaluación y resultados de las Políticas Activas de Empleo**

En cuanto a los resultados de este tipo de políticas, cabe destacar que existen pocas evaluaciones, ya que son difíciles de cuantificar, excepto las de carácter económico. Sin embargo, se puede señalar que los programas más eficaces son los que se enfocan a grupos específicos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo, con medidas concretas que tienen en cuenta las especificidades del colectivo y del territorio concreto<sup>12</sup>. Esto implica que los programas deban diseñarse y aplicarse después de un estudio previo de las necesidades en el ámbito de actuación, siendo más flexibles en su aplicación. Lo que supone una descentralización de los procesos de planificación, gestión, control y evaluación.

Encontramos tres criterios para realizar una evaluación, conforme a las recomendaciones de la OCDE, pero tendremos que tener en cuenta que su efectividad dependerá de la región donde se implemente o de los programas a los que se aplique:

1. Mejora de las perspectivas de empleo y/o ingresos de los participantes en los programas, y en relación a personas con características similares que no han participado.
2. Aumento del empleo neto como consecuencia del programa, y su efecto sobre la sociedad.
3. Mejora o no de los resultados económicos.

Existen varios métodos para realizar la evaluación, entre los que destacamos la entrevista y el seguimiento en el mercado de trabajo del participante en un determinado

---

<sup>12</sup> ALUJAS RUIZ, J.A. (2003): *Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España*, Madrid (CES).

programa como los más empleados; y otros, como la comparación entre participantes de programas y no participantes con similares características, etc.

Lo bien cierto es que no hay unas pautas o criterios a la hora de elegir el método más adecuado de evaluación, dependiendo del tipo de programa, objetivos, tiempos y costes. Resulta recomendable que la evaluación se realice por empresas independientes, ajenas al organismo que promueve el programa, para incidir en su objetividad.

La evaluación nos permitirá analizar cuáles son los resultados de las políticas activas sobre el individuo y sobre la sociedad, a nivel de empleo, tasa de desempleo, índices de colocación, remuneraciones e idoneidad del proceso que casa ofertas de trabajo y demandantes de empleo.

Si centramos el proceso de evaluación a nivel local, donde realmente tienen su aplicación práctica este tipo de políticas, tendremos que observar los resultados obtenidos por los participantes en los programas desarrollados, respecto a su situación en el mercado de trabajo.

De esta forma (ALUJAS RUÍZ, 2003), tendremos que considerar la existencia de determinados factores a la hora de efectuar una valoración de los resultados obtenidos en los programas y acciones:

1. Efecto de creación de empleo: se generan empleos que no se habrían creado en ausencia del programa (trabajos inducidos).
2. Efecto pérdida irrecuperable de empleo: los recursos utilizados no tienen ninguna eficacia, porque se crean empleos que se iban a crear, o cuando después del programa, los trabajadores son despedidos y no consiguen la inserción en el mercado de trabajo.
3. Efecto sustitución: cuando se sustituyen trabajadores pertenecientes a otros colectivos por trabajadores favorecidos por el programa.
4. Efecto desplazamiento: se producen pérdidas de empleo en empresas o sectores no acogidos a los programas, debido a su menor capacidad relativa para competir. Las empresas beneficiadas logran una posición que les permite ofrecer unos precios de mercado más bajos, por lo que las empresas del mismo

segmento de mercado quedan en desventaja. Este efecto también comprende las ayudas a los trabajadores autónomos, o la utilización por parte de los gobiernos locales de fondos procedentes del gobierno central para la realización de programas que se hubieran realizado de todas maneras (desplazamiento fiscal).

Según estudios de la OCDE<sup>13</sup> sobre Perspectivas de Empleo, existen resultados (evidentes en algunos programas ya), de que los participantes disfrutaban de una mejor situación laboral; pero, por otro lado, aparecen programas sin ningún resultado evaluable. Por tanto, los resultados prácticos ofrecen muchas carencias y multiplicidad de efectos.

En la actualidad, los resultados de las políticas activas, de forma más usual, se vienen evaluando de acuerdo con el nivel de gasto público destinado a las mismas, siendo un método o criterio insuficiente y que deja de lado parámetros o efectos importantísimos.

Respecto a los principales resultados de la evaluación, podríamos estudiarlos atendiendo a los tres grandes ejes establecidos en el informe “Nuevo marco para las políticas de mercado de trabajo” de la OCDE, (1º.Servicios de empleo 2º.Medidas de formación 3º.Ayudas al empleo, programas de apoyo a la contratación)<sup>14</sup>:

### Servicios de Empleo

Los fines de este eje, que ya estaban presentes en la Ley Básica de Empleo de 1980 y que se reiteran en la actualidad, son los siguientes:

---

<sup>13</sup> Estudios Económicos de la OCDE (varios años)

- (2001 y 2002): “Perspectivas del Empleo”.

- (1991a): “La evolución de los programas para el empleo y las medidas sociales. El punto sur una cuestión compleja”

- (1994a): “Estudio sobre el Empleo. Hechos, Análisis y Estrategias”

- (1999): “Nuevo marco para las políticas de mercado de trabajo”

- (2000): “Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia de Empleo”:

- (2001<sup>a</sup>): “Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo”.

- (2002b): “Balance de cinco años de la Estrategia Europea de Empleo”. Comunicación de la Comisión Europea.

<sup>14</sup> ALUJAS RUIZ, J. A. (2003): *op. cit.*

1. Fomentar la adscripción de los trabajadores e una actividad laboral adecuada a sus aptitudes.
2. Ajustar las ofertas y demandas.
3. Dotar de transparencia al mercado de trabajo.
4. Contribuir al estudio y confección de programas para lograr el nivel de empleo más elevado posible.
5. Apoyar la movilidad ocupacional de los trabajadores potenciando los planes de reconversión, cualificación y perfeccionamiento.
6. Participar en la preparación de los programas de formación profesional para el empleo.
7. Elaborar estadísticas sobre la situación de empleo y desempleo.
8. Colaborar en la información, orientación, calificación y clasificación profesional de los trabajadores.

Los programas de asistencia y asesoramiento a la búsqueda de empleo son los que mejores resultados deberían obtener a un bajo coste, pero hoy por hoy son los menos desarrollados en relación con el resto de medidas activas. La dificultad estriba en decidir quién necesita la ayuda y quien no con la intención de minimizar las pérdidas. Destacando la continua descentralización (incluso a nivel local) de los Servicios Públicos de Empleo, la agilización de los trámites y la utilidad de asignar personal especializado en el asesoramiento. En la actualidad, los Servicios Públicos de Empleo son el último recurso al que acuden las personas desempleadas, no teniendo muy buen concepto de ellos.

En general, y según el profesor Alujas Ruiz, los diversos estudios de evaluación realizados en el contexto europeo dejan patente que el asesoramiento individual a las personas que tienen más dificultades para encontrar trabajo produce unos efectos positivos, mayores cuanto mejor se identifiquen las necesidades que cada persona tiene inmediatamente después de pasar a la situación de desempleo.

### Medidas de Formación

Podemos distinguir dos líneas de intervención-evaluación: las encaminadas a formar a los adultos y las dirigidas a formar a jóvenes.

- Respecto a la formación dirigida a los adultos, los programas se centran en el efecto directo sobre los participantes, sin analizar el contenido. La mayoría de programas van orientados a los parados en general, siendo los programas centrados en problemas más específicos los más escasos. En el caso de los programas de carácter general, no existe la evidencia práctica que permita llegar a ninguna conclusión clara; sin embargo, en los programas orientados a un problema específico del mercado de trabajo (parados de larga duración, mujeres o trabajadores desplazados de su actividad por las necesidades de reconversión de su sector) la mayoría de estudios encuentran una influencia positiva en las probabilidades de encontrar trabajo. Así, podríamos afirmar que la realización de programas específicos hacia grupos con dificultades concretas resultan más eficaces que los programas para parados en general, siendo importantísimo el papel asesor del Servicio Público de Empleo.
- En el segundo caso, las medidas de formación dirigidas a los jóvenes, los estudios de evaluación se concentran en los programas dirigidos a los que no han finalizado la Enseñanza Secundaria Obligatoria y que tienen problemas graves en su inserción en el mercado laboral. Los resultados de la evaluación de los diversos programas son dispares, mejorando el grado de inserción de algunos participantes, pero no de todos.

En líneas generales, podríamos afirmar, a partir de los actuales sistemas de evaluación, que los programas de formación tienen insignificantes resultados. Esta falta de éxito se debe a que los cursos son de poca calidad y además no conducen a una titulación reconocida; si únicamente sirven para renovar el subsidio o la prestación, carecen de interés, tanto para los parados como para los empresarios.

#### Subvenciones al empleo en el sector privado

Estas subvenciones se conceden a los empresarios que contratan a parados de larga duración o a personas de grupos especiales. Estos incentivos financieros proporcionan experiencia a los jóvenes sin empleo, pero son insuficientes para los colectivos más difíciles de insertar. Si bien es cierto que pueden incrementar en cierta medida el empleo a corto plazo, no existe evidencia clara sobre los efectos a largo plazo.

En el caso de las subvenciones para la contratación de parados de larga duración, pueden incentivar su inserción en el mercado laboral, reduciendo el nivel de paro de este colectivo. No obstante, los informes de la OCDE, señalan que estas subvenciones no son la mejor estrategia para resolver el problema de determinados colectivos, y se señala la necesidad de combinarlos con la formación en el puesto de trabajo.

#### Programas de ayuda a los autónomos

A la hora de realizar una evaluación de estos programas será preciso tener en cuenta parámetros como la influencia en el número de personas que crean empresas como proporción de los parados, la tasa de supervivencia y el empleo generado en las empresas que se crean. Los resultados de algunos estudios (ALUJAS RUÍZ, 2003) son bastante favorables, sobre todo para determinados colectivos, como hombres menores de 40 años con un buen nivel educativo y con un corto periodo de desempleo. Y, en general, aún más si va acompañada de formación y de asesoramiento sobre fórmulas de gestión empresarial.

#### Programas de creación de empleo público

La valoración de este tipo de programas revela que el resultado directo sobre la creación de empleo es significativo, pero no así el efecto en el mercado de trabajo para los participantes, que no siempre será positivo. Los beneficiarios de empleos temporales públicos tienen unas probabilidades de transición hacia un empleo estable mucho menor que los desempleados ordinarios. Existe el riesgo de ampliar la brecha entre los colectivos más desfavorecidos y el mercado de trabajo regular, colocándolos en empleos sin salida e interrumpiendo su retorno al empleo regular.

Encontramos escasa evaluación en este campo, y el control es relativo, pues la ejecución del programa se confía en la mayoría de los casos a organismos dominados por intereses locales.

En resumen, podemos insistir en la idea de que existen pocos estudios de evaluación de los resultados y de los distintos programas activos, destacando la escasa información disponible y la escasa publicidad dada a las evaluaciones realizadas lo que impide valorar su grado de eficacia y eficiencia<sup>15</sup>.

A modo de cierre se pueden concretar, a la vista de las escasas evaluaciones realizadas, las siguientes valoraciones:

- Las políticas activas deberían ser eficaces en lo concerniente a la asistencia en la búsqueda de empleo en general (servicios de empleo), dando mejores resultados los servicios individualizados –aún siendo su coste más elevado, la relación costes/beneficios es muy positiva-. En este sentido, hay que reseñar la necesaria colaboración y coordinación entre el INEM y los Servicios de Empleo autonómicos en pos de un servicio integrado y de calidad que permita circular la información para ajustar la oferta y demanda de trabajo; más teniendo en cuenta que el primero continúa controlando las prestaciones por desempleo, y los segundos las funciones de colocación.
- Por otro lado, hay que señalar que los resultados a nivel individual de los diferentes programas no reflejan la consecución de empleos estables o de calidad; asimismo, dependerán de cada región o localidad, teniendo en cuenta que el hecho de que un programa funcione bien en un determinado lugar o con un específico grupo no significa que deba funcionar en otros. Las comparaciones entre localidades o regiones resultan bastante problemáticas (diferentes contextos económicos, políticos y sociales), si bien es cierto que los programas dirigidos a colectivos específicos dan mejores resultados. Siempre teniendo en cuenta, en líneas generales, la flexibilidad en la aplicación y la no prolongación excesiva en el tiempo de estos. Respecto a las subvenciones no queda demostrada realmente su efectividad, ya que no

---

<sup>15</sup> SAEZ, F. (2000): *Políticas de empleo y su evaluación en España*, Madrid (MTAS).

existen evaluaciones de los resultados y los efectos sustitución y desplazamiento de trabajadores contratados con subvención, respecto a los que no disminuye, a priori, la eficacia de estas ayudas.

- En el campo de la formación si que existe un seguimiento por parte del INEM y SERVEF de los cursos de formación ocupacional, analizando la distribución de los alumnos contratados (genero, edad, nivel de estudios, sectores), tasas de inserción y realizando encuestas de valoración. De este seguimiento se deduce que los parados formados se colocan en mayor proporción que los no formados, aunque muchas veces el empleo encontrado no es acorde con el curso realizado. En lo tocante a la formación continua, y según se desprende de la Memoria de actividades de los últimos años del FORCEM, existe un elevado grado de satisfacción de los trabajadores con los cursos y su aplicación práctica.
- Otro dato a tener en cuenta es que la inversión en políticas activas a nivel gubernamental y autonómico varía dependiendo de la tasa de desempleo, lo que hace más difícil diferenciar cuál es la causa/efecto entre las medidas adoptadas y los resultados efectivos en la disminución del desempleo. Cada territorio debe aplicar políticas activas de empleo que se adapten a su estructura y características, por lo que no resultará factible establecer una comparación en términos relativos de las acciones y programas de los diferentes territorios o regiones, siendo un arduo trabajo. No obstante, sí que resulta en cierta medida interesante establecer la comparación en términos presupuestarios aplicados a dichas políticas.
- Respecto a la pauta de gasto en políticas activas en relación al PIB, nuestro país presenta un comportamiento cíclico que se mantiene hasta la actualidad. No obstante, puede observarse la mejora relativa de la tasa de gasto en políticas activas (y en general en políticas de empleo) sobre el PIB en España, manteniendo su crecimiento, con una posición mediocre en comparación con el resto de países de la Unión Europea. Cabe reseñar que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, cada vez en

mayor grado, también contribuyen a sufragar los gastos de las políticas activas con cargo a sus propios presupuestos.<sup>16</sup>

- Las ayudas al empleo son la medida a la cual se destina mayor importe económico de todas las que comprenden las políticas activas, aunque no parece estar justificado en base a la evidencia empírica (no mejora apenas la eficiencia en el mercado laboral) estaría justificada desde la vertiente de la equidad (mejorando la entrada en el mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos, sobre todo aquellos con menos posibilidades de inserción). Como ya hemos señalado, la importancia de las medidas de orientación y asesoramiento a los desempleados (servicios de empleo) deja entrever la necesidad de dotar de una mayor partida de asignación del gasto activo a este tipo de medidas, considerando la relación coste/eficacia.

### **El por qué de la preocupación por el desempleo**

Una vez observadas las debilidades del mercado laboral europeo (insuficiencia de la creación de empleo en el sector servicios, pese a su potencialidad, desequilibrios regionales, y entre los Estados miembros del centro de la Unión Europea frente a los Estados miembros del sur, elevada tasa de desempleo, en general, y de parados de larga duración en particular, inadecuación entre oferta y demanda de mano de obra, insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral, y la evolución demográfica europea y el envejecimiento de la población), y teniendo en cuenta la “globalización” de la economía y la importancia creciente de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC- (que evidencian la necesidad de revisar los criterios de cualificación profesional y el sistema educativo europeo, así como la garantía de acceso a la formación continua), los Jefes de Estado y Gobierno reconocieron al empleo como un asunto de interés común (artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), y ello bajo la premisa de hacer de la Unión Europea el área más competitiva a nivel mundial y lograr el pleno empleo en el año 2010. Volvemos a señalar, que esta premisa, hoy día queda totalmente desvirtuada,

---

<sup>16</sup> FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2005): *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España*, Madrid (FEMP).

siendo el único objetivo válido y primordial reducir las elevadas tasas de desempleo ocasionadas por el actual periodo de crisis.

Según señala la Comisión Europea<sup>17</sup>, “es necesario que Europa movilice todos los recursos para crear una economía moderna e integradora basada en el conocimiento, y para abordar de manera integradora los problemas ya antiguos del desequilibrio regional y los desajustes del mercado de trabajo, junto con los nuevos retos que plantean cambios económicos, sociales y tecnológicos más amplios”.

Así, en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, se establece el siguiente objetivo estratégico: la Unión Europea se enfrenta a un enorme cambio, fruto de la mundialización y de los imperativos que plantea una nueva economía basada en el conocimiento. Dichos cambios afectan a todos los ámbitos de la vida de las personas y exigen una transformación radical de la economía europea.

Para conseguir estos objetivos, el Programa Nacional de Reformas de España constituye la referencia fundamental de la política económica del Gobierno español para el periodo 2005-2010.

Desde sus inicios, la Estrategia Europea por el Empleo incluyó el compromiso de explorar las posibilidades de creación de empleo a nivel local. Las directrices para las políticas de empleo han orientado, constantemente, a los Estados miembros hacia la ampliación de la dimensión territorial de sus políticas de empleo.

Podemos resumir, a groso modo, las principales intenciones de la EEE:

- ✓ Conseguir igualar las tasas de empleo de Estados Unidos y de Japón. Haciendo especial hincapié en el incremento de la tasa de empleo femenina y de las personas de más edad.
- ✓ Fomentar las medidas activas frente a las pasivas
- ✓ Promover la cooperación entre los gobiernos y los agentes económicos y sociales, con objetivos especialmente dirigidos en esta dirección.

---

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión “Políticas comunitarias de apoyo al empleo”, Bruselas, 1 de marzo de 2000, COM (2000) 78 final.

Estas intenciones se ven impregnadas de un elevado protagonismo del fenómeno local, recogido en las directrices para la políticas de empleo: *“Todos los agentes (...) han de movilizarse para llevar a la practica la Estrategia Europea por el Empleo, determinando el potencial de creación de puestos de trabajo a nivel local y reforzando la colaboración con este objetivo”*.

### **Políticas Activas a nivel nacional**

El 15 de abril de 1998 nuestro país presenta el primer Plan Nacional de Empleo, que supuso la aplicación real de las directrices establecidas en el Consejo de Luxemburgo. Se trataba de un método de coordinación abierta, con un enfoque flexible e integrado de la política de empleo, haciendo una apuesta prioritaria por las políticas activas como instrumentos eficaz de lucha contra el paro, implicando a todos los actores. Los Planes de Acción elaborados a partir de esta fecha contribuyeron de manera especial a mejorar la situación del empleo en España y un gran avance en la convergencia real con Europa (Tasa de empleo – Tasa de paro)

La estrategia española de empleo ha venido marcada, desde el principio, por el progresivo impulso de las medidas activas de apoyo a la inserción laboral, dirigidas en su mayoría a tres colectivos:

- Menores de 25 años antes de que alcancen los tres meses de paro.
- Mayores de 25 años antes de que lleguen a los 12 meses en paro.
- Parados de larga duración (cualquier edad).

Se tiene en cuenta, además, desde los inicios del proceso, que la participación de la mujer es muy importante, debido a su situación de inferioridad en el mercado de trabajo, papel fundamental en el seguimiento, aplicación y control de la estrategia para el empleo de los interlocutores sociales, como principales protagonistas

## EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA

España mostró su total conformidad con la nueva concentración de objetivos de la Estrategia de Lisboa y elaboró la nueva estrategia, concretándose en el actual Programa Nacional de Reformas; alrededor de dos grandes objetivos: alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per cápita y superar en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea. Alcanzar ambos objetivos requiere avanzar en el crecimiento de la productividad y continuar en la creación de más y mejores empleos.

La estructura de estos programas supone la transferencia efectiva de las directrices de la EEE a nuestra realidad nacional. Concretándose en diferentes medidas de política de empleo (objetivos, medidas, información, calendario de actuaciones,...)

El actual Programa Nacional de Reformas establece dos objetivos prioritarios, marcándose como fecha límite el año 2010: la plena convergencia en renta per cápita con la Unión Europea de los 25 y conseguir una tasa de empleo del 66%.

Hablamos de unos objetivos en demasía ambiciosos vista la actual etapa de crisis económica que estamos atravesando, que rompe la tendencia positiva de los últimos años en cuanto a creación de empleo y de bonanza económica. Si bien es cierto que todas estas expectativas se han visto truncadas en los últimos meses, y las previsiones de futuro hacen augurar la no consecución de los objetivos marcados inicialmente, más si tenemos en cuenta que España cerró 2008 con el triste récord de ser el país de la Unión Europea con mayor tasa de paro, el 14,4% de la población activa, frente al 8% de media de los países de la Eurozona, y el 7,4% de la UE, según la oficina de estadísticas europea Eurostat.

Además este 14,4% supone también que es el país donde más **aumentó el desempleo en el último año**, nada menos que un 5,7% entre diciembre de 2007 y el mismo mes de 2008, frente al 0,8% de subida media en la Eurozona, 0,2% de Francia o el 0,6 de los Veintisiete. En el caso de Alemania el paro ha bajado del 7,9% que tenía en diciembre de 2007 al 7,2% que registró en el mismo mes del año pasado.

En la Eurozona este 8% de paro supone también un mal dato ya que es la tasa más alta en dos años y medio. Así, según Eurostat, en el último año el desempleo aumentó en 1,6

millones de personas en el conjunto de la UE, de los que 1,3 millones se produjeron en la zona euro

### **La territorialización de las políticas de empleo.**

La CE configura la legislación laboral básica como competencia exclusiva del Estado, permitiendo su aplicación a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y el desarrollo de programas propios de fomento del empleo y desarrollo económico. Por otra parte, las Entidades Locales carecen de competencias en materia de empleo, pero pueden ejecutar diferentes acciones en fomento del mismo y del desarrollo local. Es importante destacar que en los últimos años se ha planteado la necesidad de realizar una “segunda descentralización”, consistente en transferir mayores competencias, sobre todo en empleo, al ámbito local. Y que todavía está en un incipiente estado de aplicación, debiendo ser la actual coyuntura económica y laboral el momento idóneo para su implementación total y efectiva a escala nacional.

En la actualidad, algunos municipios han desarrollado Servicios Integrales de Empleo, pero siempre condicionados por la financiación a través de subvenciones (europeas, nacionales o autonómicas) y de la voluntad política.

### **EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: EL PLAN VALENCIANO SOBRE EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO (PAVACE).**

Cabe destacar que este tipo de “pactos” a nivel autonómico y regional, en materia de empleo, formación e impulso de las actividades productivas, se realiza mediante los Acuerdos suscritos por el Gobierno Autonómico y por los agentes económicos y sociales más representativos. (en la Comunidad Valenciana este fenómeno tiene sus inicios en el segundo lustro de los 80)

En el año 2001 se suscribe con UGT-PV, CCOO-PV y CIERVAL el Plan Valenciano para el Crecimiento y el Empleo (PAVACE 2001- 2006). El PAVACE fue posteriormente revisado mediante un documento de actualización y desarrollo, suscrito

el veintidós de septiembre de 2005, prorrogando su vigencia hasta 2007. Una vez finalizado el periodo de vigencia, la Comisión de Seguimiento, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias de la situación socio-económica, impulsó la firma de la Declaración Institucional por el diálogo social en la Comunidad Valenciana con fecha de dieciocho enero de 2008. Iniciándose un proceso de negociación dirigido por la citada comisión, que dio lugar a la constitución de cinco grupos de trabajo<sup>18</sup>. Una vez finalizado este proceso negociador se consensuó un documento relativo al diagnóstico de la economía valenciana y a los objetivos del diálogo social 2009-2013 así como las actuaciones e desarrollar en cuanto a empleo y formación de los trabajadores. Suscribiendo, el quince de septiembre de 2008, el Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo II (PAVACE II) 2009-2013.

En su conjunto, podríamos decir, que los objetivos y la estrategia que se plantean en el PAVACE trataban de ser coherentes y realistas con la situación valenciana, en la fecha de su firma, y respondían a las demandas sociales, afrontando los problemas de desempleo y la necesidad de converger en términos de bienestar socioeconómico con las sociedades más avanzadas de la Unión Europea. Además, señalar, que en la actualidad cabría insistir y validar estos parámetros de manera determinante, y sin duda alguna como instrumentos eficaces para atajar la tasa de desempleo. Si bien adaptados a la actual coyuntura económica.

## **Conclusiones**

En el actual periodo de incremento constante de la tasa de desempleo a nivel nacional, existe gran consenso a la hora de destacar el elemento local como pieza angular y primera línea de fuego de la lucha contra el paro. El municipio se convierte, por tanto, en la administración más próxima a la problemática y por ende elemento vertebrador de las políticas activas de empleo.

---

<sup>18</sup> 1. Economía, mercado de trabajo, sectores económicos y políticas activas de empleo. 2. Servicios públicos básicos y estado del bienestar. 3. Vivienda, medio ambiente, territorio e infraestructuras. 4. Inmigración, cooperación y participación ciudadana. 5. Organización de la administración autonómica.

Dentro de esta realidad, se hace, por ello, imprescindible dotar de medios tanto económicos como de autonomía en la gestión al ente local.

La tendencia a la disminución progresiva, de una forma acompasada e inversamente proporcional, de las medidas pasivas de empleo y su reasignación hacia una intervención activa más eficaz, constata un aumento de su nivel de importancia. Debiendo articularse en un marco que comprenda el sistema educativo, el sistema de relaciones laborales, las políticas económicas y un elevado grado de cooperación entre los agentes sociales que otorgaran una mayor relevancia<sup>19</sup>.

Por todo lo expuesto con anterioridad, podemos afirmar que la política activa de empleo local es un elemento primordial, en el marco de una estrategia unidireccional para reducir el desempleo de forma significativa, teniendo, además, un relativo grado de eficiencia según las diferentes medidas aplicadas y la implicación política.

Por último, y a modo de reflexión, cabría estudiar la posibilidad de aprovechar o rescatar las experiencias positivas de nuestra más reciente historia laboral (protección social de excedentes laborales) y acudir a una estructura similar, o por que no, mejorada, del modelo de los antiguos Fondos de Promoción de Empleo creados al amparo de la Ley 27/1984, sobre Reconversión y Reindustrialización, destinados a la gestión de los excedentes laborales, facilitando el reciclaje y la recolocación de sectores como la construcción en la Comunidad Valenciana -que ha generado un excedente laboral sin parangón-, a título ejemplificativo, en otras actividades. Con el objetivo de contribuir a hacer de la empresa valenciana (y por extensión, la del resto de comunidades con sectores que se han visto fuertemente afectados por la actual crisis) una empresa moderna, dotada para competir en las condiciones actuales, con una presencia significativa a nivel mundial más favorable y con peso específico en sectores nuevos de mayor dinamismo y demanda, ayudando a la supervivencia de algunas empresas, así como contribuyendo a la aparición de otras actividades industriales.

---

<sup>19</sup> ARAGON, J.; ROCHA, F.; y TORRENTS, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

## Referencias Bibliográficas.

ALUJAS RUIZ, J. A. (2003): *Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España. Situación en el contexto europeo*, Madrid (Consejo Económico y Social de España).

ARAGÓN, J.; y CACHÓN, L. (1999): “Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea”, Cuadernos de Relaciones Laborales, nº 15.

ARAGÓN, J; ROCHA, F; TORRENTS, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades autónomas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Informes y Estudios. Serie Empleo Núm. 8.

ARAGÓN, J.; ROCHA, F.; y FERNÁNDEZ, A. (2002): “Políticas de fomento del empleo en el ámbito local”, Documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2002.

ARAGÓN, J.; y ROCHA, F. (2003): “La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España”, Fundación 1º Mayo, octubre 2003.

BANYULS, J. (2005): *Economia Laboral i Polítiques d'ocupació*, Valencia (Publicacions de la Universitat de València)

CACHÓN, L. (1999): “Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo”, Política y Sociedad. núm. 31.

CALVO, R.; ALONSO, I. A. (2008): “La realitat de la tasca dels Agents de Desenvolupament Local en l'aplicació de les polítiques d'ocupació”, Revista Arxius de Ciències Socials, núm. 17.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Colección Informes, Número 1/2005.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2001): *La estrategia europea de empleo*, Colección Informes, Número 1/2001

FINA, L. (2001): *Mercado de trabajo y políticas de empleo*, Madrid (Consejo Económico y Social).

FINA, L., TOHARIA, L. (Coordinadores), (2001): “El empleo en España: Situación y perspectivas”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Informes y Estudios. Serie Empleo núm. 14.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2005): *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España* Madrid. Colección informes y estudios. Serie Empleo. núm. 22.

GENERALITAT VALENCIANA (2008): PAVACE II 2009-20013. Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo II.

LA CAIXA, ANUARIO (2002): *Regulación y reformas del mercado laboral*. Serie Estudios Especiales. Barcelona.

MATEU CARRUANA, M.J. Las relaciones laborales en la reestructuración y el saneamiento de empresas: XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Granada, 19 y 20 de mayo de 2006, pags. 1171-1197

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. (2003): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. Informes y Estudios. Serie Empleo Núm. 20. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006): *Programa Nacional de Reformas 2006*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones).

RUÍZ VIÑALS, C. (2002): *Políticas sociolaborales. Un enfoque multidisciplinario*, Barcelona (UOC).

SÁEZ, F. (2000): “Políticas de empleo y su evaluación en España”, en *La evaluación de las políticas de ocupación*, págs. 153-173. MTAS, Colección Informes y Estudios. Serie empleo.

SÁNCHEZ, J., (1999): “Trabajo y realidades históricas: el contexto de los conflictos sociales” en *El trabajo, bien escaso*. Documentación Social, núm. 116.

SANCHÍS, J. R. (2006): *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC. AA*. Informes y Estudios Empleo Núm. 26. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

SEMPERE, A. V., CANO, Y., CHARRO, P. Y SAN MARTÍN, C. (2003): *Política de Empleo*, Madrid (Pirámide).

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1998): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid (Pirámide).