

# **POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL**

Santos M. Ruesga<sup>1</sup>. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La crisis económica que venimos padeciendo desde finales de 2007, con sus secuelas de destrucción de empleo, ha puesto de nuevo sobre la mesa del debate, tanto académico como político, la necesaria utilización de instrumentos de Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) a la búsqueda de un mejor comportamiento de unos mercados laborales donde la demanda trabajo se hunde en consonancia —e incluso más rápido— con el estancamiento económico.

Pero al mismo tiempo, la ya extensa literatura académica que trata de evaluar la eficiencia de los programas que desarrollan estas políticas ha ido señalando sus limitaciones para impulsar tanto la creación de empleo como la mejora de la calidad del trabajo. Sin cuestionar la presencia de resultados positivos como resultado de la aplicación de estas políticas, se enfatiza la presencia de una serie de efectos adversos que reducen la efectividad de los anteriores. Cuando concurren en el espacio actuaciones impulsadas por diferentes administraciones el riesgo de tales efectos adversos se incrementa ante la constatada ausencia de coordinación entre diferentes administraciones, que limita el efecto positivo, cuando no revierte, de estas políticas.

En este trabajo se analizan, secuencialmente, los caracteres del shock de empleo que estamos atravesando, las políticas que se están desarrollando para hacerlo frente y, finalmente el potencial de utilización de PAMT, considerando sus posibles efectos, el marco normativo en el que se desenvuelven y los procesos de reforma laboral que están abiertos en Europa. Y todo ello con la vista puesta en las actuaciones que se efectúan en los ámbitos locales.

## Summary

The economic crisis that we have been suffering since late 2007, with its consequent job losses, has put back on the debate, both academic and political, the necessary use of instruments of Active Labor Market Policies (ALMP) to search a better performance of labor markets where labor demand in line sinks —and even faster—with economic stagnation.

But, at the same time, the already extensive academic literature that seeks to evaluate the effectiveness of programs that develop these policies has been pointing out its limitations to promote both job creation and improving the quality of work. Without questioning the presence of positive outcomes as a result of implementing these policies, it emphasizes the presence of a number of adverse effects that reduce the effectiveness of the above. When there are space boosted by various government actions risk of such adverse effects increases with the observed lack of coordination between different administrations, which limits the positive effect, if not reversed, of these policies.

This paper examines, in sequence, the characters in the employment shock we are experiencing, the policies that are being developed to do it in front and finally the potential use of ALMPs, considering their possible effects, the regulatory framework in which they operate and reform processes that are open in Europe. And all with an eye to the actions that are performed in local areas.

<sup>1</sup> El autor de este texto desea expresar su agradecimiento a Laura Pérez Ortiz, Doctora en Economía y profesora asociada en la Universidad Autónoma de Madrid por la ayuda prestada en la búsqueda y selección de los materiales utilizados para la realización del trabajo y por sus comentarios críticos, siempre valiosos para la mejor finalización del mismo. No obstante, como resulta obvio, el resultado final es obra del autor y a él deben atribuirse las reflexiones, comentarios y valoraciones de todo tipo en él vertidos.

## 1. Introducción

Existe ya un debate extenso en el tiempo y en las aportaciones académicas sobre las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) desde que se iniciara su utilización más o menos generalizada en los países desarrollados allá por los años setenta del siglo pasado. Particularmente en los países del norte de Europa la experiencia acumulada ha sido muy fructífera y el debate sobre la eficiencia de estas políticas muy profundo (Sianesi, 2004).

El origen de estas políticas está precisamente en los años setenta, cuando la crisis sistémica puso en cuestión las políticas de demanda que durante varias décadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se habían venido desarrollando, como solución efectiva para superar las fases bajas del ciclo económico. Es en estos momentos cuando desde determinadas perspectivas ideológicas, se acude al diseño y puesta en práctica de políticas de oferta que tratan de alterar las condiciones de la oferta productiva, como método o como mecanismo más efectivo para solventar las situaciones depresivas de la economía.

En el transcurrir del tiempo desde entonces se han puesto de manifiesto las limitaciones de este tipo de actuaciones. En primer lugar, al constatar que los problemas de desequilibrio en los mercados de trabajo son principalmente y en primera instancia cuando se manifiestan de forma masiva, un problema básicamente de demanda. El *missmatch* de carácter cuantitativo que en la fase depresiva se genera en los mercados laborales tiene su origen, fundamentalmente, en el descenso acusado de la demanda de trabajo que deriva de una caída en los índices de crecimiento económico.

En este sentido, las actuaciones por el lado de la oferta no tienen, como se pondrá de manifiesto a lo largo de este trabajo, efectos en el corto plazo, ni tan siquiera en el medio y largo plazo, resultados intensos en el ámbito cuantitativo. De este modo, las políticas activas del mercado de trabajo han ido derivando hacia la búsqueda de objetivos no tanto cuantitativos como cualitativos como en materia del capital humano o incluso de equidad en el ascenso al mercado de trabajo intentando favorecer las dificultades en esta materia de determinados colectivos.

En segundo lugar habría que considerar también las diferencias profundas que existen en cuanto a la intensidad y variedad en las aplicaciones de estas políticas, así como los resultados contrastados en términos de mejora de las condiciones de equilibrio de los mercados laborales, entre los diferentes espacios económicos e institucionales y también a lo largo del tiempo. En este mismo plano las propias características de los programas habilitados condicionan su propia eficacia teniendo en cuenta la variedad del tejido institucional en el que impactan.

De forma más singular, si cabe, las limitaciones a la hora de promover una expansión del empleo de este tipo de instrumentos se manifiestan en las fases depresivas del ciclo económico, como la que venimos padeciendo en el mundo desarrollado en los últimos cuatro años. Ante la situación de crisis de empleo que ha derivado de la crisis económica, las miradas de políticos y académicos han vuelto a tornar hacia el interior del mercado de trabajo a la búsqueda de modificaciones en sus pautas de comportamiento que pudieran coadyuvar a parar la sangría destructora de puestos de trabajo que caracteriza a esta fase de empleo e incluso generar otros nuevos que sustituyan a los destruidos. Bajo esta perspectiva de demanda social de PAMT se ha incrementado sin que tengamos una clara constancia de que vamos a tener resultados positivos frente a la intensificación de la crisis de empleo en la que se mueven nuestras economías.

En torno a todas estas cuestiones este trabajo trata de analizar cuáles son los hitos fundamentales en la crisis de empleo que estamos padeciendo y donde se centran las demandas a la hora de modificar las pautas de actuación de los agentes socio laborales en el mercado de trabajo, para a continuación profundizar en las posibles limitaciones de las denominadas políticas activas del mercado de trabajo para reanimar la demanda del mismo y alterar las características y pautas de actuación de su oferta. A continuación se analizará brevemente el contexto institucional en el que se están produciendo las reformas de este tipo de políticas en los últimos años para finalizar con algunas conclusiones sobre los efectos en las mismas, pensando fundamentalmente en los ámbitos locales de gestación y aplicación de tales políticas.

## 2. La crisis del empleo

Se ha debatido ya *in extenso* sobre la actual crisis y su evolución y su desarrollo futuro. Tenemos ya muchos lugares comunes, aunque también muchas diferencias, sobre el origen de la misma y sus artífices. No obstante, estamos lejos aún de alcanzar un cierto grado de consenso para obtener una interpretación de orden teórico sobre la misma. Como es habitual entre los y las economistas, alcanzaremos no una sino dos o tres e incluso cuatro interpretaciones, posiblemente de carácter excluyente en algunos casos. La Ciencia Económica nunca ha sido un territorio homogéneo y las líneas de demarcación entre lo “científico” y lo “ideológico” en el campo de las ciencias sociales son cuando menos difusas.

Y la cuestión no es baladí, pues del diagnóstico que establezcamos habrán de arrancar las propuestas de actuación, la combinación de instrumentos de política económica que han de tratar de poner freno al declive económico en el que estamos inmersos y, particularmente a la sangría de empleo que padece nuestro mercado laboral.

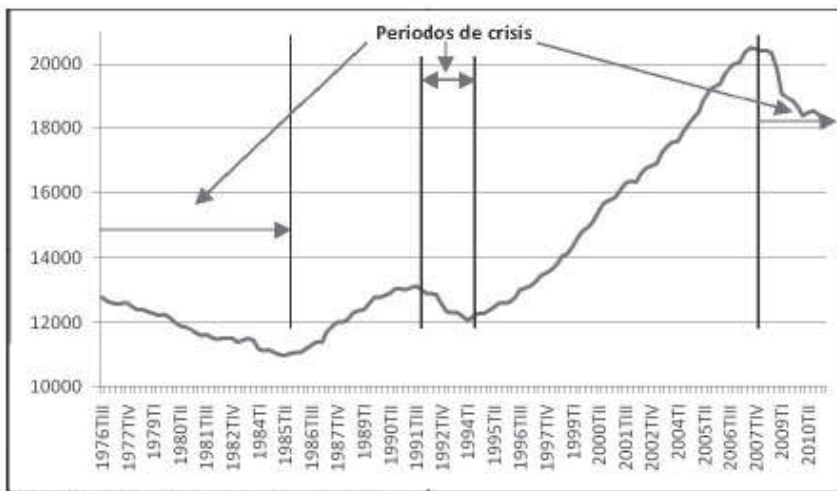
Quizás, en una primera aproximación el análisis descriptivo de las diferencias habidas en la expansión de la crisis y en los diferentes y variados impactos trasladados al mercado laboral, con relación a los países socios de la UE surja alguna luz al respecto. Podemos tratar de interpretar cuales son los factores de diversa índoles que ayudan a explicar por qué algunos países han afrontado con mayor éxito los efectos perversos de esta crisis, factores cuya ausencia o inoperatividad es, a sensu contrario, una variable explicativa de comportamientos macroeconómicos o en el terreno laboral más negativos. De igual modo algo podemos aprender también de crisis pasadas en nuestro propio hábitat, donde, salvando las diferencias que pueda haber entre uno y otro “shock”, se pueden extraer contrastes de comportamientos de los diferentes agentes económicos y sociales y resultados diversos. Estos es lo que trataremos de analizar en primera instancia.

Remitiéndonos al mercado de trabajo, lo primero a considerar es como el “shock de demanda” ha afectado más o menos, en términos relativos a nuestro país respecto al entorno. Y a tal efecto son dos los entornos macro que hemos de interpretar: las características diferenciales de nuestro sistema productivo, que explicarán por que una determina caída de la demanda agregada se

transforma en un impacto mayor o menor en términos de la dinámica del empleo y su traslación diferencial la oferta de trabajo. En definitiva la estructura productiva, en sentido sectorial y ocupacional, determina la elasticidad del factor trabajo respecto al producto y contribuye a explicar las oscilaciones del volumen de empleo a lo largo del ciclo económico. Dicho en el contexto español habremos de explicar el alto diferencial que se registra en la economía española respecto a la media comunitaria en cuanto la volatilidad del empleo. En términos descriptivos y macroeconómicos la explicación resulta sencilla y coincide con la expuesta para otros países europeos de caracteres similares. La abundancia de tejido productivo con escasa capacidad de innovación en todos los órdenes y una elevada demanda de trabajo poco cualificado se materializa en cifras relativas elevadas de sectores como la construcción de viviendas, la hostelería u otros servicios. Ello significa que en las fases alcistas del ciclo el empleo se eleva por encima de la cota de crecimiento del producto y lo contrario ocurre en el estadio depresivo del ciclo económico. Esto nos ocurrió en la depresión de los años noventa y en la subsecuente recuperación y eso nos está ocurriendo ahora. La diferencia sustancial es que en aquel entonces el ciclo de recuperación se apoyó en sectores intensivos en trabajo sin que la demanda dirigida a estos estuviera saturada; en el ciclo actual, el componente diferencial ha sido que la explosión de la burbuja inmobiliaria ha puesto de manifiesto la imposibilidad de abordar la recuperación económica –particularmente del empleo– acudiendo al impulso de la actividad productiva en el sector: sencillamente la demanda a él dirigida está estancada y lo estará en los próximos años, no hay lugar pues a la generación de expectativas alcistas tales como las que la segunda mitad de los noventa del siglo pasado y la primera de la primera década del presente, alimentaron dicha burbuja. Todo ello con un impacto más intenso en lo que a destrucción de empleo se refiere.

Entre el tercer trimestres del año 2007, momento álgido en cuanto a volumen de empleo se refiere y el primero de 2011, último dato EPA disponible, el volumen de empleo ha descendido en 2.350.000 personas ocupadas, es decir más de un 10 por ciento de la cifra considerada en 2007, descendiendo en media trimestral a un ritmo de 169.000 personas. Entre el III trimestre de 1991 y el I de 1995, momentos de cenit y decadencia del empleo en el ciclo anterior, respectivamente, la ocupación descendió 1.037.000 personas, un 7,9 por ciento a razón de 103.000 por trimestre de recesión laboral.

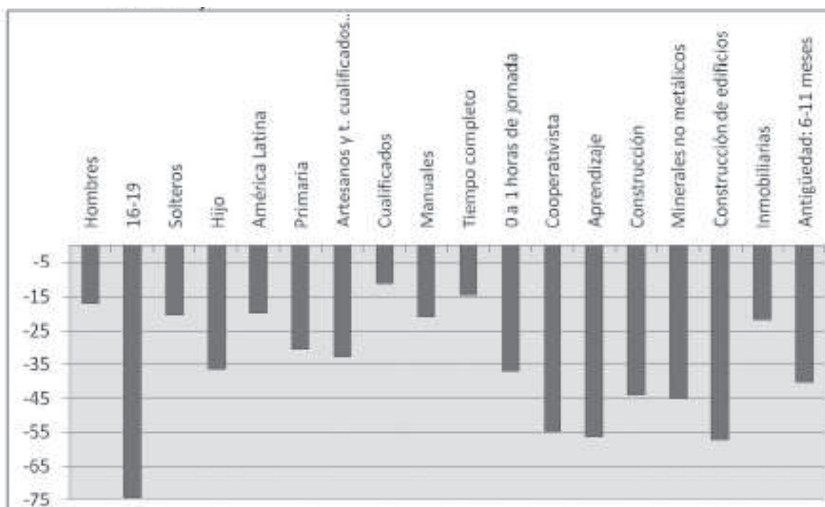
Figura 1. Evolución de la población ocupada en España (en miles, 1976-2011)



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPA

Avanzando un poco más en este tipo de análisis diferencial por partida doble resulta de interés comprender la distribución del shock de demanda entre las diferentes categorías o segmentos de oferta que se puedan identificar, para tener una visión más profunda del impacto de la crisis en el mercado laboral. En este sentido el cuadro que se ofrece a continuación, sintetiza qué colectivos de oferentes de trabajo han absorbido en mayor cuantía el descenso del empleo.

Figura 2. La destrucción de empleo en el ciclo, según colectivos (Ilt-2007-IVt2010)



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPA

Lo que contrasta, en alguna medida con los estándares registrados en la Unión Europea, en media y más con algunos países en particular

De igual modo se observan diferencias con respecto a la reacción del mercado laboral ante el shock de demanda en la fase depresiva del anterior ciclo económico.

### 3. Las respuestas ante el shock de empleo

Pero, volviendo al referente teórico convencional, habríamos de entender que el comportamiento de los mercados de trabajo, relacionado con los caracteres de los respectivos sistemas de relaciones laborales, no ha de ser neutro en cuanto a la cuantía de empleo que se deriva de un determinado shock de demanda y para un sistema productivo definido. Es decir que diferentes modelos de regulación de los mercados laborales ofrecen respuestas distintas a la dinámica del ciclo económico.

Caben analíticamente varios tipos de respuesta, en función del grado de flexibilidad/rigidez que atribuyamos a cada sistema de relaciones laborales en particular. A modo de síntesis, la literatura teórica más convencional interpreta que a mayor flexibilidad menor impacto en los indicadores de empleo, es decir que con mayor flexibilidad es posible absorber al menos en parte el impacto de destrucción de empleo, mayor número de personas ocupadas o menor de desempleadas, que en ausencia de tal condición.

Ahora bien, existen diferentes formas de flexibilidad en la configuración de los mercados laborales. Algunas de las propuestas más novedosas en esta materia señalan que el efecto en términos de ajuste de los efectos de la crisis sobre el empleo no estaría condicionado por el mayor o menor grado de flexibilidad global del mercado de trabajo como por una determinada combinación de flexibilidad en el empleo y flexibilidad salarial. Determinando, por tanto, que el resultado final no fruto de un grado de flexibilidad sino de la adecuada combinación entre ambos tipos de flexibilidad.

En todo caso una aproximación a la capacidad de ajuste de los diferentes mercados de trabajo europeo llevaría a desbrozar los resultados según componentes.

Así resulta de interés analizar cómo se reparte el efecto total del shock de demanda, medido en términos de variación del volumen de horas de trabajo en cada mercado, entre el volumen de empleos (ocupación) y jornada trabajada. No cabe duda que la opción, de forma más intensa, por una u otra forma de ajuste está relacionada con determinadas características del mercado laboral, además de con las intervenciones arbitrarias de las autoridades laborales y/o económicas a través de diferentes mecanismos de incentivación en una u otra dirección. Se podría incluso incorporar a la

consideración de la flexibilidad en el empleo la mayor o menor eficiencia con la que funcionan los mecanismos de intermediación en el mercado laboral.

En líneas generales observamos cómo, en el caso español y partiendo de un impacto diferencial sobre la demanda de trabajo mucho más intenso (supra), la preferencia por el ajuste se traslada hacia el volumen de empleo, en tanto que en algunos países europeos y en la media del conjunto de la UE, el peso de la reducción de jornada es superior sobre el ajuste global de empleo. Eso no quiere decir que en nuestro mercado laboral no se esté reaccionando en materia de reducción de jornada (aunque en valores absolutos sigue siendo superiores a la media comunitaria), sino que la cuantía relativa de su impacto en el ajuste global es reducida. Se observa un incremento relativo importante de la contratación a tiempo parcial, que desplaza o sustituye contratos a tiempo completo.

En este terreno inciden tanto las formas de flexibilidad externa (contrato y despido) como las internas (jornada, movilidad, etc.). Una combinación facilidades financieras en la salida o bajos costes de entrada (asimilado a empleos con bajos niveles de cualificación) con rigidez interna o salarial, por ejemplo, puede facilitar la opción por la reducción del volumen de ocupación como forma de ajuste al shock de demanda. Al contrario, la combinación de mayores costes en la salida o altos costes de entradas en combinación con flexibilidad interna y salarial puede facilitar el ajuste con escaso recurso a la cantidad de empleo (bajas tasas de desempleo).

El segundo escenario a considerar se sitúa en el terreno salarial, a considerar el impacto del shock sobre la dinámica salarial. Resulta de interés analizar el comportamiento de la variable salarial en el periodo de crisis, comparando su evolución comparada respecto a lo acontecido en otros mercados europeos, pero también en el orden interno su relación con la dinámica de la productividad.

En última instancia, la opción por diferentes formulas de ajuste y la variada combinación de las mismas está relacionada con los contenidos y características de la normativa laboral y las opciones que desarrollan los gestores de la política económica y laboral.

En cualquier caso conviene insistir en que la reacción del mercado laboral constituye una forma de ajuste ante un shock externo al mismo, por lo que en él tan solo se determina una mejor o peor capacidad de

absorción de parte del efecto de la crisis de demanda sobre el empleo; entendido así el comportamiento del mercado laboral solo cabe atribuirle una pequeña parcela del desequilibrio que padece y no el grueso de la dinámica de destrucción/generación (en su momento) de demanda de trabajo.

Y cuando llegue la recuperación: ¿aumentar la ocupación o aumentar la jornada? Quizás haya que redefinir los incentivos para alterar los parámetros del ajuste al ciclo expansivo.

En consecuencia con el expuesto con anterioridad cabría concluir que el mercado de trabajo no es la causa de los problemas de empleo que estamos padeciendo, más bien al contrario, cabría interpretar que el deterioro del mercado de trabajo como el efecto de lo que acontece en la el sistema económico. Por ello, “cabe afirmar que el deterioro del empleo que se viene produciendo es el efecto más directo y, por tanto, la consecuencia más inmediata provocada por el cambio de ciclo económico. En otros países próximos al nuestro los resultados se hacen sentir en mayor medida sobre otros ámbitos, con palpable resistencia a la reducción de empleo, mientras que en nuestro sistema por desgracia no es así. Son las dificultades crediticias de las empresas, las dificultades de mejorar nuestra balanza comercial, el freno en la actividad inmobiliaria, el exceso de endeudamiento de las familias con la consiguiente reducción del consumo privado, así como el intenso escoramiento de nuestra estructura del empleo hacia actividades de marcada escasa cualificación profesional, son esa conjunción de factores los que están determinando de manera abrupta un proceso de destrucción de empleo notable y significativamente más intenso comparado con el resto de las economías europeas” (Fundación Ideas, 2010).

Y, por tanto, “a sensu contrario, los problemas no se encuentran de manera inmediata en nuestro mercado de trabajo. No puede imputarse, pues, que la causa o responsabilidad de las dificultades del empleo correspondan al mercado de trabajo. Dicho de otro modo, nos enfrentamos en esencia a importantes retos derivados de una importante reducción provocada por problemas en la oferta de mano de obra, que no en la demanda del mercado de trabajo.

Para ser más exactos, resulta poco fundado pretender considerar que el actual marco regulatorio de la contratación laboral en España haya sido el que ha provocado el resultado de deterioro del empleo entre nosotros.

Ni siquiera puede decirse que nuestra legislación laboral, a partir de un escenario de cambio de ciclo económico, que encuentra sus raíces en factores externos, haya coadyuvado a acentuar el signo de la destrucción de empleo. Podría discutirse hasta qué punto el modelo laboral que nos hemos dado haya influido, como uno más de los diversos factores que inciden en este ámbito, sobre un mercado de trabajo escasamente eficiente a la vista de la escasa cualificación de los puestos de trabajo creados<sup>2</sup> en el último período de crecimiento económico, aun cuando no hay datos suficientemente contrastados como para poder efectuar un pronunciamiento solvente al respecto. Pero, en todo caso, más allá del precedente elemento de naturaleza estructural, lo que no puede achacarse a la normativa laboral actual de nuestro modelo es que la misma haya intensificado el actual proceso de destrucción de empleo.

En consecuencia, no parece razonable pensar que hubiera sido menos intenso el ajuste del empleo con otra regulación en la que el coste de la extinción fuera similar para todos los trabajadores y trabajadoras; quizá habría supuesto una mayor redistribución de la renta a favor de los y las temporales actuales y algo menos a favor de los indefinidos e indefinidas actuales, pero parece que la causa del ajuste es anterior a la regulación de las extinciones; es decir, se habría producido cualquiera que fuera la regulación” (Fundación Ideas, 2010).

En esta perspectiva, incidiendo en los factores que deciden la generación de empleo, de su calidad, resulta necesario transformar el modelo de crecimiento económico vigente hasta la fecha, apoyado en el uso intensivo de trabajo precario, mal remunerado y poco cualificado, por otro basado en la innovación, que permita incrementar la calidad y la productividad del trabajo; de ahí el protagonismo que han de alcanzar las políticas industriales, energéticas y medioambientales y educativas para desbloquear los principales cuellos de botella que dificultan la transformación mencionada en España.

<sup>2</sup> Esta reflexión es importante a la hora de valorar la capacidad de crecimiento para después de la crisis de la economía española, que es, en última instancia, el determinante básico del crecimiento de la demanda de trabajo. A este respecto conviene recordar que “la lección que se muestra de la experiencia de la postguerra [II Mundial] en lo que a campeones de crecimiento se refiere es esta: los países con un elevado crecimiento son aquellos que son capaces de entender el rápido cambio estructural desde actividades de baja productividad (tradicional) a otras de alta productividad (modernas). Las actividades modernas mayormente producen bienes comercializables y, dentro de ellos, son mayormente industriales (aunque los servicios comercializables están llegando a ser claramente importantes también). En otras palabras, los países pobres llegan a ser ricos produciendo lo que los países ricos producen” (Rodrik, 2009:5, traducción propia).

## 4. Las políticas activas de mercado laboral

Todo lo anterior confluye en la convicción de una parte importante de la literatura económica acerca del escaso papel, o lo poco relevante del mismo, de las actuaciones que se lleven a cabo en el entramado del mercado laboral con el fin de propiciar la superación del “shock” de empleo que actualmente padecen las economías occidentales. En este sentido se ha apuntado que “la capacidad de influencia de las políticas laborales en general y de la legislación laboral en concreto resulta bastante reducida en lo que puede significar cambiar el rumbo de la evolución de nuestras relaciones laborales dentro de una economía basada en las reglas del mercado, particularmente cuando éste cada vez se encuentra más globalizado y presidido por criterios de estricta competitividad” (Ibídem). O dicho de forma más explícita, “el mercado de trabajo ni crea ni destruye empleo, lo que hace es transmitir al empleo la evolución de los mercados de productos. Ese mecanismo de transmisión puede funcionar mejor o peor, desde luego, pero para saberlo no basta con mirar a los resultados del empleo y el paro sino que hay que ver de dónde vienen las perturbaciones que sufre la economía y cómo el mercado de trabajo transmite esas perturbaciones. Los factores desde el lado de la demanda de trabajo son fundamentales para entender la caída del empleo” (Toharia y Malo, 2009).

En esta línea y con carácter general, no solo en la perspectiva de actuaciones frente a la actual crisis, se viene afirmando desde hace tiempo sobre la escasa eficiencia que muestran las políticas activas de mercado de trabajo<sup>3</sup> para desarrollar una mayor vitalidad y capacidad de integración de los mercados de trabajo. En este sentido, se ha señalado que “Políticas activas se encuentran en casi todos los países difiriendo en amplitud, diseño e implementación. Su efectividad para integrar a la población en el mercado de trabajo varía considerablemente a través de los países, regiones y tipos de

3 Una definición clásica de este instrumento de política económica es la ofrecida ya hace más de dos décadas por Gösta Rehn, que señalaba: “Por política de mercado de trabajo activa entendemos el conjunto de programas que fomentan o bien la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo (programas orientados hacia la demanda), o bien el reajuste de la mano de obra a las diferencias intersectoriales o interregionales y a las variaciones de la estructura de la demanda (programas orientados hacia la oferta). A este tipo de política pertenecen también los esfuerzos realizados por conseguir el ajuste simultáneo de la oferta y la demanda a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces ...” (Rehn, 1989).

medidas. Mientras los estudios de evaluación muestran que ciertas medidas pueden sin duda mejorar las oportunidades para la integración en el mercado de trabajo, quienes evalúan encuentran a menudo que los programas activos no se adaptan a la población a la que los mismos debieran servir, sufren de efectos peso muerto sustitución y tienen a menudo solo un efecto neto positivo marginal” (Auer, Enfendioglu and Leschke, 2005:V<sup>4</sup>)

No obstante lo anterior, cabe hablar de una cierta “capacidad de acompañamiento y de elemento de impulso que pueden ofrecer el conjunto de las políticas laborales, particularmente al objeto de equilibrar los intereses en juego, en especial en la dirección de evitar resultados indeseables de dualización o segmentación del mercado de trabajo; corrigiendo ciertas distorsiones en la razonable distribución entre elementos de rigidez y de flexibilidad. Sin embargo, en lo que constituyen las medidas de necesaria reacción a la actual crisis económica que vivimos, la respuesta difícilmente puede provenir de una actuación sobre las políticas laborales” (Ibídem).

Centrándonos en las actuaciones de carácter discrecional con incidencia presupuestaria (políticas económicas) lo primero, pues, a plantearse a la hora de evaluar estas políticas es concretar los objetivos que persiguen, para considerarlos como parámetros de referencia en las posibles evaluaciones que de ellas han de hacerse. En este sentido, se admite que las políticas laborales en general tratan de incentivar comportamientos deseables y desincentivar los no deseables entre los agentes sociales que participan en el mercado de trabajo. A partir de aquí se diferencian entre las políticas activas, dirigidas a incentivar el empleo y políticas pasivas, orientadas a sostener la renta de las personas desempleadas.

La literatura especializada suele convenir que los objetivos explícitos de la PAMT se pueden concretar en los siguientes:

- Incrementar la transparencia del mercado
- Atender a colectivos desfavorecidos, mejorando su capacidad para insertarse en el mercado laboral
- Desarrollar la estabilidad del empleo
- Impulsar la creación de empleo y reparto del mismo
- Optimizar los recursos humanos

4 Traducción propia (TP).

Y en pos de estos objetivos, la orientación de las actuaciones que se suelen llevar a cabo bajo la denominación de PAMT se resume en la figura 3.

Figura 3. Orientación de las políticas activas de empleo

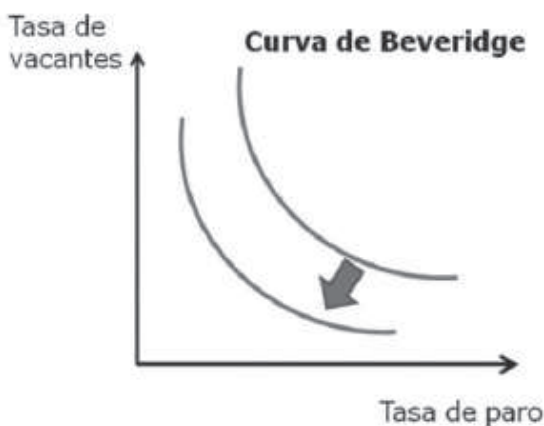


Fuente: Ruesga (dir.) et alter (2002).

Ahora bien, ¿qué cabe esperar de este tipo de actuaciones orientadas a modificar las pautas de comportamiento de los agentes sociolaborales?

Vamos a contrastarlo desde el punto de vista del análisis teórico, atendiendo al impacto que sobre la relación entre vacantes y desempleo (Curva de Beveridge) potencialmente pueden inducir diferentes medidas desarrolladas dentro del ámbito de estas políticas.

Figura 4. Desplazamiento de la curva de Beveridge

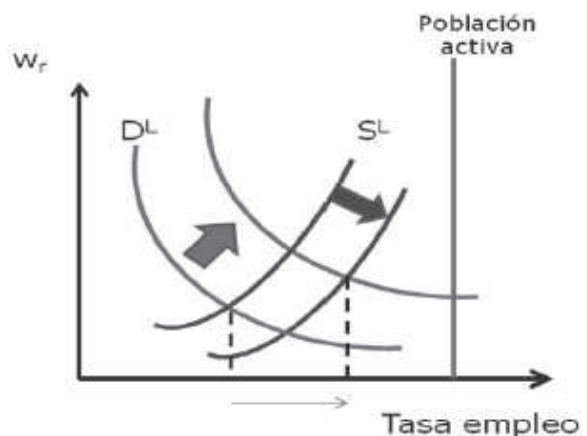


Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

En primer lugar, cabe esperar que este tipo de medidas pueden reducir el número de puestos de trabajo vacantes que hay en el mercado laboral para cada nivel de (des)empleo.

Esto llevaría, en definitiva, a una disminución de la presión salarial en el conjunto del mercado laboral, desplazándose así la curva de fijación salarial (oferta de trabajo,  $S^L$ ) hacia la derecha (figura 5).

Figura 5. Efectos sobre el empleo de las PAMT (1)



Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

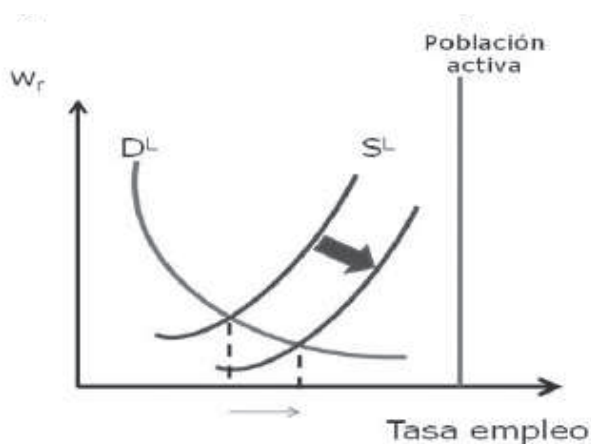
Dado que la existencia de vacantes significan un coste para el empresariado, el coste total de emplear a una población activa dada se reduce, desplazándose de este modo la curva de demanda de trabajo ( $D^L$ ) hacia fuera (la demanda aumenta para un nivel salarial dado).

En segundo lugar, si las políticas activas aumentaran la **productividad** del trabajo (de la población activa que participa directamente en programas de formación y creación de empleo) podrían generarse externalidades positivas en el mercado laboral que contribuyesen a aumentar la productividad general. Ello significaría un desplazamiento de la curva de demanda de trabajo ( $D^L$ ) hacia el exterior de los ejes, provocando de este modo un incremento en la tasa de ocupación, tras la aplicación de dichas medidas.

En tercer lugar, todas las medidas de políticas activas ayudan a mantener la oferta efectiva de empleo al reducir el riesgo de que los parados y paradas de larga duración y otros grupos de *outsiders* del mercado de trabajo "salgan" de la población activa.



Figura 6. Efectos sobre el empleo de las PAMT (2)



Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Esto significa que habrá más competencia por los puestos de trabajo disponibles, lo que disminuye la presión salarial, es decir, desplaza hacia abajo la curva de fijación salarial

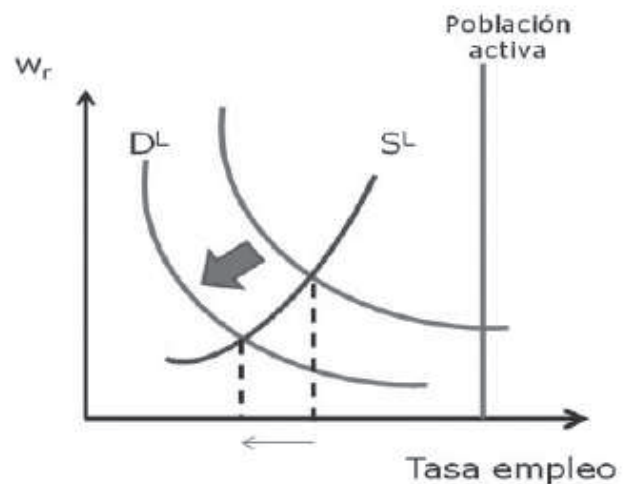
Por último, cabe esperar un incremento eficiencia, que desplazaría la curva de Beveridge hacia el interior de cuadrante (Figura 4), cuando se actúa sobre los servicios de administración y orientación al empleo y de formación para el empleo y continua (en las líneas apuntadas en la Figura 1), debido a que:

- El proceso de ajuste entre oferta y demanda de trabajo se acorta si las **cualificaciones** de las personas desempleadas y las requeridas por la estructura de la demanda, se acercan a través de la formación.
- puede mantenerse una mayor eficacia en la búsqueda de empleo de las personas desempleadas si son **activas** de varias formas (participan en programas),
- la **incertidumbre** del empresariado sobre la empleabilidad de las potenciales personas empleadas se reduce si éstas participan en medidas de política laboral activa que contribuyan a aumentar su cualificación.

Pero junto a estos efectos positivos sobre el nivel de ocupación de un mercado laboral donde se aplican políticas activas, la reflexión teórica también nos arroja incertidumbres:

- En el caso de las subvenciones a la creación de empleo y de las subvenciones a colectivos específicos, como jóvenes y personas con discapacidad, se observa un **efecto sustitución** sobre el empleo no subvencionado, ya que resulta más rentable para el empresariado reemplazar una categoría de trabajadores y trabajadoras con otra.

Figura 7. Efecto sustitución de las PAMT

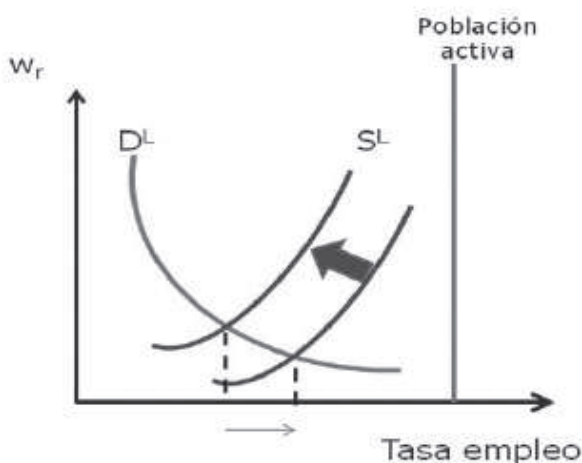


Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Si esto ocurre, la demanda de trabajo se desplaza hacia la izquierda, lo que puede compensar la creación directa de empleo derivada de las propias subvenciones. Es decir el efecto sustitución anula el posible efecto de creación neta de empleo indicado en los ítems anteriores.

Por otro lado, las políticas activas pueden disminuir las pérdidas de renta (bienestar) asociadas con la situación de desempleo (y los riesgos del paro de larga duración), por lo que, si esto fuera así, los incentivos a la moderación salarial se reducen, y el empresariado tienen que pagar más para atraer mano de obra, lo que redundaría en el desplazamiento de la curva de salarios,  $S^L$ , hacia el eje de ordenadas. El resultado es un efecto **desplazamiento** (*crowding-out*) que también reduce el efecto neto sobre el nivel de empleo.

Figura 8. Efecto desplazamiento de las PAMT



Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

A todos estos efectos cabría añadir el de “**peso muerto**” o “**pérdida irrecuperable**” (*dead-weight*): los resultados de una medida de política activa pueden no diferenciarse de la situación que se habría producido en ausencia de dicha medida. Por ejemplo, puede que personas por cuya contratación se paga una subvención hubieran sido contratadas de todas maneras: así, el dinero que se paga por ellas es una pérdida irrecuperable de eficiencia y no parecer tener utilidad alguna<sup>5</sup>.

Este tipo de conclusiones se pueden sintetizar con los resultados obtenidos en un estudio realizado por el Instituto de Estudios Laborales (IZA) alemán en el que sintetizando las conclusiones obtenidas por una amplia selección de literatura que desarrolla evaluaciones microeconómicas de casi dos centenas de programas de Políticas Activas del Mercado Laboral llega a la conclusión de que (Card, Kluge and Weber, 2009):

1. Las evaluaciones realizadas para el largo plazo tienden a arrojar resultados más favorables (con diferentes representaciones de resultados) que las evaluaciones para el corto plazo, entendiendo por corto plazo resultados en un período inferior a un año y por largo plazo un lapsus temporal por encima a dos o tres años, según los análisis. “Sin duda, encontramos muchos programas que muestran insignificantes o incluso impactos negativos después de sólo un año, que se tornan significativos o positivos cuando las estimaciones se realizan después de dos o tres años tras la finalización de los programas. Los programas de formación académica y de formación en el trabajo parecen ser susceptibles de producir resultados más favorables en las estimaciones a medio plazo que en las de corto plazo” (Ibidem:25-26).
2. Otra cuestión interesante que se deduce de este tipo de evaluaciones es que la variable que utilizamos para medir los resultados de los programas tiene especial relevancia, no es indiferente para estimar los impactos. Las evaluaciones que tienen en cuenta como resultado la duración del desempleo registrado parecen mostrar una significación más positiva en las estimaciones para el corto plazo que las que consideran como una variable independiente el nivel de empleo o las ganancias salariales. En este sentido, la metodología a emplear para evaluar los diferentes programas de PAMT no es indiferente para los resultados que de ello se obtenga. Diferentes metodologías llevan a resultados distintos sobre la relación entre instrumentos aplicados y cambios (y la dirección de los mismos) en el comportamiento de los mercados laborales a causa de su aplicación (Kluge, 2007).
3. La tercera conclusión de interés viene a mostrar que los programas que se centran en subvencionar el empleo en el sector público y los programas cuyo sujeto son los jóvenes son generalmente menos exitosos que otro tipo de Políticas Activas del Mercado de Trabajo, conclusión que viene avalada por múltiples trabajos en la literatura especializada al respecto.

<sup>5</sup> Para el caso español este es el efecto más destacado en la aplicación de políticas activas en los años según el trabajo de evaluación dirigido por el profesor Luis Toharia para el Ministerio de Trabajo e Inmigración (Toharia, dir., 2008).

Una cuestión adicional que se desprende de la compilación de estas evaluaciones es que no se observan efectos diferenciales entre hombres y mujeres, tras la aplicación de estas políticas<sup>6</sup>.

Bajo estas consideraciones, cabe esperar que el signo de los efectos obtenidos por la aplicación de las diferentes actuaciones de política laboral, agrupadas en cuatro líneas básicas, describa una fotografía como la que muestra la figura 9. Así, en función del objetivo concreto, cuantificable, que se desee alcanzar, representado en la figura por un indicador o ratio diferente (tasa de desempleo, de empleo, etc.) el efecto esperado irá en la dirección que señala el signo reflejado en cada caso. Así, por ejemplo se espera que la reforma de los servicios públicos de empleo, en determinadas direcciones, contribuirá a reducir la tasa de desempleo, a aumentar el volumen relativo de empleo, o a incrementar también, por ejemplo la tasa de ocupación de las personas activas de mayor edad, sin afectar significativamente a la tasa de temporalidad del empleo, entre otros efectos. La determinación de tales objetivos con cierta precisión permitirá evaluar a posteriori los resultados obtenidos, a través de análisis que estimen (a través de diferentes metodologías) las diferencias en el comportamiento del mercado laboral en la materia en cuestión con o sin incidencia de los programas de empleo en cuestión. Tales evaluaciones permitirán acercarse a una estimación del grado de eficacia y de eficiencia que acompañan a la aplicación de diferentes programas de empleo, para comparar entre ellos, tanto en sus diferentes características como en su incidencia en espacios geográficos y/o institucionales diferentes.

Figura 9. Influencia esperada de las políticas activas sobre el comportamiento de los mercados de trabajo

Variable objetivo (resultado del mercado de trabajo)	Servicios públicos de administración y empleo	Formación	Medidas destinadas a los jóvenes	Subvenciones al empleo
Tasa de desempleo	-	-	-	-
Tasa de desempleo juvenil	-	-	-	-
Tasa de desempleo de larga duración	-	-	-	-
Tasa de ocupación	+	+	+	+
Tasa de ocupación femenina	+	+	+	+
Tasa de ocupación de personas mayores (entre 55 y 64 años)	+	+	=	+
Tasa de temporalidad	=	-	¿?	¿?

Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and da Silva Bichara, J.(2004)

<sup>6</sup> Desde el punto de vista metodológico este tipo de estudios llegan a la conclusión de que se llagan a los mismos resultados en cuanto a la significación del impacto de los programas en términos de comportamiento del mercado laboral tanto si se utilizan modelos experimentales como no experimentales.

## 5. Las PAMT en perspectiva europea y su proceso de reforma

El desarrollo de las PAMT en España ha ido estrechamente relacionado a los sucesivos avances que se han ido produciendo en esta materia en el ámbito de la Unión Europea. Pero no es este el lugar, pues posiblemente se repetiría lo que se trata en otros trabajos de este Foro, para repasar la secuencia de las PAMT en el contexto de la UE.

Permítaseme, no obstante, ofrecer unas breves pinceladas para enmarcar el proceso de reforma que se está desarrollando en el ámbito del Estado Español, con el fin de enmarcar el mismo.

Las PAMT de los países de la Unión Europea se sustentan en tres pilares normativos, con sus idiosincrasias particulares y al mismo tiempo acuden a tres fuentes diferenciadas de recursos, con repartos muy dispares según cada entidad nacional.

En el plano normativo las instituciones comunitarias desarrollan un papel de orientación y coordinación de la PAMT de los países miembros a través de la Estrategia Europea de Empleo, que sintetiza las directrices en esta materia para un periodo de tiempo determinado, fija objetivo y revisa periódicamente su grado de realización. Sobre las EEE habrá debate en el Foro y por ello no vamos a profundizar más en ello.

Figura 10. Las políticas activas en la perspectiva de la Estrategia Europea de Empleo. Instrumentos para las PAMT



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se podrían considerar como parte del diseño de las PAMT determinadas directivas que regulan o coordinan actuaciones en el ámbito comunitario determinadas materias de carácter social o incluso estrictamente laboral.

El grueso, no obstante, de la regulación de las PAMT tienen una dimensión nacional y/o regional-local, según países y estructuras político-territoriales respectivas. Así es en el caso español donde la normativa básica que regula estas políticas recae en la Administración central y el desarrollo y ejecución de muchas de ellas está en mano de las administraciones regionales (autonómicas) y, en menor medida, de las locales.

Algo similar ocurre con los recursos financieros destinados a cubrir los requerimientos de las PAMT. La aportación comunitaria se canaliza fundamentalmente a través del Fondo Social Europeo que desarrolla sus propios programas, de acuerdo con la EEE vigente, y los ejecuta en colaboración con las autoridades nacionales y territoriales de los países miembros. El grueso de los recursos destinados a estas políticas tiene origen nacional, con repartos entre las distintas administraciones, según idiosincrasias institucionales de cada una de ellas.

Una segunda cuestión importante a resaltar en relación con el panorama comunitario de la PAMT hace referencia a la desigual distribución geográfica y temporal de los recursos destinados a las mismas.

Figura 11. Recursos destinados a políticas laborales por cada punto de desempleo, 2008

	Gasto (%PIB) en políticas ACTIVAS / tasa paro	Gasto (%PIB) en políticas PASIVAS / tasa paro	(% PIB)	Gasto Público en políticas PASIVAS
UE-15	0,09	0,14	1,3	
Bélgica	0,18	0,29	1,3	1,5
Dinamarca	0,37	0,37	1,1	
Alemania	0,11	0,15	1,1	0,7
Irlanda	0,12	0,21	0,9	
España	0,06	0,17	0,9	1,2
Francia	0,10	0,15	0,8	
Italia	0,06	0,12	0,8	1,4
Luxemburgo	0,08	0,11	0,7	
Países Bajos	0,37	0,45	0,6	0,4
Austria	0,18	0,31	0,6	
Portugal	0,07	0,13	0,5	1,1
Finlandia	0,12	0,21	0,5	
Suecia	0,15	0,07	0,5	0,5
Reino Unido	0,06	0,04	0,5	

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT.

Como muestran los datos de la figura 11, el esfuerzo inversor de los países europeos en PAMT varía notablemente desde los niveles más elevados registrados en algunos de los países nórdicos (Bélgica, Dinamarca y Alemania) a los más reducidos de Reino Unido, Finlandia o Suecia. No deja de resultar significativo que a la altura de 2008 éste último sea uno de los países que menos recursos dedica a la financiación de las PAMT, habiendo sido pionero en el desarrollo de estos instrumentos de ajuste del mercado laboral. Parece como si las evaluaciones no excesivamente optimista sobre los resultados de la aplicación de esas políticas hubieran llevado a la conclusión a quienes las gestionan de estabilizar cuando no reducir el gasto a ellas dedicado<sup>7</sup>.

En segundo lugar, resulta también de interés resaltar como en los años anteriores a la crisis, algunos de los países más implicados en el desarrollo de este tipo de políticas (muy vinculadas a la gestión de las políticas pasivas, básicamente subsidios de desempleo) tiende a frenar, cuando no reducir, su esfuerzo financiero en estos programas (Jaspersen, Munch, and Skipper, 2008). No disponemos de datos homogéneos para observar cómo ha evolucionado este esfuerzo diferencial en los años más recientes, en pleno impacto de la crisis, pero al menos

<sup>7</sup> Véase a este respecto a las conclusiones que se llegan en trabajos como de Forslund and Krueger (2008) o de Sianesi (2004). No obstante el esfuerzo relativo en PAMT (medido en porcentaje de PIB de gasto por punto de tasa de desempleo) está aún por encima de la media comunitaria.

en el periodo previo parece como si la percepción de la efectividad de tales medidas estuviera cuestionando su propia vigencia o, al menos, la continuidad de su expansión, en términos agregados.

Y, en último lugar, en relación con el diseño y la gestión de la PAMT en el espacio de la UE, conviene también resaltar, el proceso de reformas en sus características y contenidos que se está viviendo en los años más recientes, probablemente a causa del cuestionamiento sobre su eficiencia al que venimos aludiendo. Como muestra sintéticamente la Figura 12, estamos asistiendo a un cierto ensanchamiento de ámbitos y contenidos de las PAMT, en cuyo marco adquieren mayor protagonismo objetivos que van más allá del ajuste en el mercado laboral, buscando más elementos cualitativos de sus componentes (igualdad de género, cualificación del capital humano, etc.).

Figura 12. Transformación de las PAMT. Ámbitos y contenidos



Fuente: Elaboración propia a partir de la "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2010", Consejo Económico y Social (2011).

En el caso español, también, "parece haber un consenso amplio sobre la necesidad de modificar sustancialmente los contenidos e instrumentos de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo. La experiencia de la práctica de estas políticas durante ya casi tres décadas apunta hacia nuevos modelos orientados más a la búsqueda de mecanismos de ajuste entre oferta y demanda más eficientes, más allá de las prácticas actualmente habituales de financiación pública a la creación de empleo, adolecida de contrastados efectos peso muerto o sustitución", como se ha señalado más arriba. "Las prioridades en este terreno estarán marcadas por la reforma de los mecanismos de intermediación, particularmente de los Oficinas Públicas de Empleo –separando en primera instancia las funciones de administración de las prestaciones por desempleo de las de intermediación- y la intensificación y mejora en su eficiencia de las acciones formativas, todo ello a la búsqueda de mayores niveles de "empleabilidad" y satisfacción en el empleo para las personas trabajadoras asalariadas, ocupadas y desempleadas, acorde con los objetivos básicos de la Estrategia de Lisboa" (Ruesga, 2010:135).

Bajo estas premisas se está procediendo a introducir reformas paulatinas en el diseño de la PAMT en España, cuyos eje principales se sintetizan en la figuras 13 y 14 y sobre lo cual no nos vamos a extender aquí.

Figura 13. Reforma de las políticas activas de empleo (I)

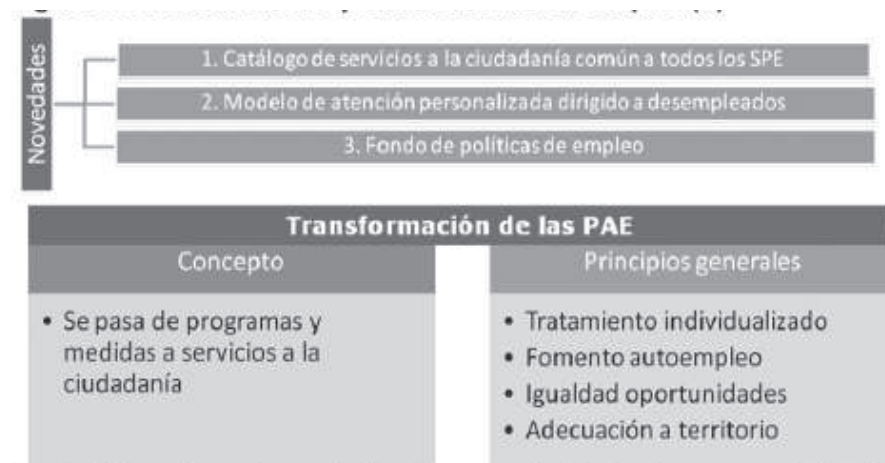
(RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo)



Fuente: Elaboración propia a partir de la "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2010", Consejo Económico y Social (2011).

Cabe, no obstante, insistir que las evaluaciones sobre la efectividad de algunos de los programas llevados a cabo en los últimos años en el territorio español no resultan demasiado halagüeñas en cuanto los resultados alcanzados en el terreno cuantitativo (Toharía, dir. et alter, 2008). Se va imponiendo la idea, resultado de algunas de estas investigaciones empíricas sobre eficiencia de los programas de empleo, de que una de las acciones que mayor grado de eficiencia muestra reside en la inversión adicional en mejora de los servicios públicos de empleo<sup>8</sup>.

Figura 14. Reforma de las políticas activas de empleo (II)



Fuente: Elaboración propia a partir de la "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2010", Consejo Económico y Social (2011).

El sesgo de estas nuevas actuaciones insiste, por ejemplo, en la necesidad de individualizar el tratamiento dado a los desempleados y desempleadas, para su mejor reinserción en el mercado laboral, lo cual significa priorizar recursos destinados a las PAMT hacia la inversión en los servicios públicos de empleo, materia en la cual las diferencias en el ámbito europeo son acusadas –con una posición española en la materia francamente atrasada- (Ruesga, dir., 2011).

<sup>8</sup> Una evaluación de carácter macro que llega a esta conclusión se puede consultar en Ruesga, Pérez Ortiz y Da Silva Bichara, 2003.

## 6. Algunas conclusiones sobre las experiencias de aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo y su extensión a los ámbitos locales.

Como síntesis y conclusión de lo expuesto hasta aquí y con la vista puesta en la función de los gestores de las políticas laborales en el *ámbito local*, cabría hacer las siguientes consideraciones:

1. Es fundamental a la hora de definir programas de actuación en material laboral de ámbito local fijar con la mayor precisión posible los objetivos a alcanzar y que estos sean medibles con los instrumentos estadísticos al uso, de tal modo que con posterioridad se puedan evaluar con razonable precisión la relación entre los logros alcanzados y la dirección de los mismos, como resultado de la aplicación de las medidas desarrolladas, y los objetivos deseados. Con ello podríamos contar con estimaciones de la significación de dicha relación entre resultado de la aplicación de las medidas y objetivos, lo cual es de singular importancia para corregir la orientación de las políticas laborales en sucesivas oleadas de aplicación de las mismas.
2. Una segunda cuestión, también esencial, es considerar con detalle el entorno económico institucional en el que se han de desarrollar los diferentes programas a implementar, así como las características de los mismos. Respecto a lo primero conviene considerar, particularmente cuando diseñamos en un ámbito local, la existencia de administraciones de ámbito superior que simultáneamente desarrollan actuaciones en este terreno. Se trata, obviamente, de evitar duplicidades pero también de considerar el posible efecto derivado de la confluencia de dos o tres tipos de medidas que actúan simultáneamente sobre el mismo espacio, no sólo por eludir la acumulación de sus respectivas subvenciones en un mismo sujeto u objeto, sino también por valorar la posible complementariedad o incompatibilidad o disfuncionalidad que se pueda derivar de la aplicación simultánea de medidas auspiciadas desde niveles administrativos distintos. Para esto último es necesario considerar en detalle las características de los programas que desde las distintas administraciones operan sobre un mismo territorio.

Otros elementos o caracteres del conocimiento detallado del entramado institucional resultan también de singular interés para considerar a priori el posible impacto de las medidas a aplicar y por lo tanto tratar de elevar los niveles de eficiencia de las medidas a aplicar.

Desgraciadamente suele ser muy frecuente que en un espacio territorial concreto confluyan diferentes tipos de medida de política laboral, diseñadas e implementadas desde ámbitos distintos que no necesariamente buscan los mismos efectivos específicos y pueden resultar incompatibilidades manifiestas entre unas y otras, o al menos pueden disminuir dicha confluencia en el espacio la eficiencia global de las mismas. A veces ocurre que los recursos que se ponen en este tipo de medidas resultan excesivos para los resultados esperables, sencillamente porque se acumulan recursos de diferentes administraciones en pos de un mismo objetivo concreto

1. Conviene tener muy presente lo que la literatura especializada nos advierte de efectos no deseados de este tipo de medidas, desde los denominados efectos de sustitución o desplazamiento a los denominados peso muerto. La evaluación cuantitativa de programas previos puede ofrecer unos resultados concluyentes a tal efecto, a veces los resultados no son tan concluyentes como cabría desear (por múltiples motivos a los que ya se ha hecho referencia tales como la carencia de información o las dificultades metodológicas para programas de evaluación) o bien, estamos ante la puesta en marcha por primera vez de algún tipo de programas si no contamos con precedentes que nos permita tener a disposición de quienes diseñan, evaluaciones cuantitativas o de información en detalle sobre los resultados alcanzados en aplicaciones anteriores.



2. Por último resulta también de interés contemplar como a la hora de planificar un conjunto de medidas de política laboral a aplicar en un territorio determinado, una de las principales conclusiones que se obtienen de los estudios de evaluación de los mismo, es decir que los resultados alcanzados suelen ser más intensos y en la dirección correcta, en el largo plazo y no en el corto plazo. Esto resulta de singular interés, por ejemplo, cuando se utilizan este tipo de medidas, como está ocurriendo en el período actual de crisis, como tratamiento de choque frente a los graves problemas de destrucción de empleo. Es obvio que, aunque quepa esperar un efecto positivo de tipo cuantitativo sobre volumen de empleo, por la aplicación de alguna de estas medidas de política laboral, lo más probable es que los resultados no sean identificables al menos durante un período más o menos largo de tiempo. Es necesario que esto lo tenga en cuenta quien planifica y a la hora de establecer los objetivos, establezca los períodos concordantes con lo que nos muestra la experiencia de las evaluaciones a las que se ha hecho referencia.

Son pues múltiples los elementos analíticos y de planificación a tomar en consideración en el diseño y puesta en marcha de PAMT en la escala local.

## Bibliografía

- Auer, P., Efendioglu, Ü. and Leschke, J. (2005): *Active Labour Markets around the world: Coping with the consequences of globalization*, International Labour Organization, Geneva.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2009): "Active Labour Markets Policy Evaluations: a Meta-Analysis", IZA, Discussion Paper 4002, February.
- Forslund, A. and Krueger, A.B. (2008): "Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?", CEPS Working Paper No. 158, March 2008
- Fundación Ideas (2010): "Las políticas laborales ante la crisis económica", (Comisión de expertos de reflexión en materia sociolaboral), marzo 2009 (mimeo).
- Jaspersen, S.T., Munch, J.R. and Skipper, L. (2008): "Cost and benefit of Danish Active Labour Market Programmes", *Labour Economics* 15, pp. 859-884.
- Kluve, J. (2007): "The effectiveness of European ALMP's", in Jochen Kluve et al.: *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Berlin and Heidelberg: Springer, pp. 152-203.
- Rodrik, D. (2009): "Growth after the crisis", Commission on Growth and Development, ([www.growthcommission.org/storage/cgdev/...crisis/rodrikafterthecrisis.pdf](http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/...crisis/rodrikafterthecrisis.pdf)).
- Ruesga Benito, S.M. (dir.) et alter (2002): *Economía del trabajo y política laboral*, Pirámide, Madrid, cap. 6
- Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003): "Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo en la Unión Europea", *Revista ABET*, vol. III, nº 2, julio-diciembre 2003, pp. 133-162-
- Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2004): "Labour Market Policy and the European Employment Strategy", paper presented at *8th EUNIP Annual International Conference*, University of Birmingham, Birmingham 13th-15th December.
- Ruesga, S.M. (2010): "Un escenario de reforma laboral en España: modernización de la negociación colectiva", *Revista Principios*, 17 (07/2010), pp. 123-137
- Ruesga, S.M. (dir.) et alter (2011): *El sistema social español en un marco de flexiseguridad. Análisis comparado con algunas experiencias europeas. Lecciones para el caso español*, Cinca Ediciones, Madrid (en prensa).
- Rehn, G. (1989): *Ensayos sobre política de empleo activa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sianesi, B. (2004): "An evaluation of the Swedish system of active labour markets programs in the 1990s", *Review of Economic and Statistics*, February, vol. 86, No. 1, pp. 133-155.
- Toharia, L. y Malo, M.A. (2009): "¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?", *Circunstancia*, Número 20, septiembre, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Toharia, L. (Dir.) et alter (2008): "El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la seguridad social para el empleo en la afiliación a la seguridad social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional", FIPROS 2007/81.

