

# 11. LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO

## *Objetivos:*

En este último capítulo, se analizan las características y consecuencias principales de las políticas de empleo o de mercado de trabajo, distinguiendo entre las activas y las pasivas, tanto desde el punto de vista teórico como desde el de la aplicación de dichas medidas en la Unión Europea. En cuanto a estas últimas, se describen las más relevantes de las adoptadas a lo largo de la década de 1990 en los distintos países europeos, distinguiendo entre los más intervencionistas y los más liberales. Un aspecto muy importante en la aplicación de las políticas de mercado de trabajo es el papel de las autoridades locales en el fomento del empleo. En este sentido, se analizan los aspectos teóricos de la intervención de los municipios en este tipo de medidas y, sobre todo, las ventajas de dicha intervención, al tiempo que se estudia el concepto de “mercado local de trabajo”, sus distintas acepciones y los criterios utilizados para su delimitación. Por último, se expone el papel de la Unión Europea en la política de empleo, como consecuencia del Tratado de Amsterdam, haciendo especial hincapié en el análisis de los distintos Planes Nacionales de Acción para el Empleo que se han puesto en marcha

a partir de la Cumbre de Luxemburgo, que estableció las primeras “orientaciones para el empleo” en 1998.

### **11.1. Políticas activas y pasivas: consideraciones teóricas**

Actualmente, los países europeos gastan casi el 3,5 por ciento del PIB en políticas de lucha contra el desempleo y de mantenimiento de ingresos de los parados (2,8 por ciento si sólo consideramos EUR-12). Es una suma enorme: unos 180 miles de millones de euros. Una tercera parte de esta cantidad se dedica a “políticas activas”, las destinadas a facilitar la integración de los parados en el mercado de trabajo. El resto, las dos terceras partes, se dedica a “políticas pasivas”, las dirigidas a mantener el nivel de vida de los desempleados. Como se ve, se trata de un conjunto de medidas relativamente heterogéneo.

No existe actualmente una definición generalmente aceptada de qué son y qué incluyen exactamente las políticas de empleo o de mercado de trabajo. La delimitación que de hecho se utiliza es la de aquellas medidas destinadas a los parados o a mejorar la situación del mercado de trabajo que, normalmente, comportan algún tipo de ayuda económica y que suelen ser responsabilidad de la autoridad administrativa laboral, es decir, los ministerios de trabajo o equivalentes. Se excluyen, pues, los cambios puramente normativos, aunque en algunos países, como el nuestro, se han adoptado medidas “sin incentivo económico” para el fomento del empleo cuyo estímulo era una flexibilización o relajación de las normas aplicables con carácter general a los contratos de trabajo. Se excluyen también habitualmente las políticas de ayuda para el fomento empresarial o regional, aunque algunas de éstas puedan influir en el volumen o la localización del empleo.

Se acepta generalmente la distinción sugerida por la OCDE entre políticas “pasivas” y “activas” de empleo. Las primeras comprenden las medidas que tienen como objetivo responder a las situaciones de carencia de los desempleados, asegurándoles un cierto nivel de ingresos e incluyen, en ocasiones, medidas de fomento de las jubilaciones anticipadas. Por su parte, las segundas abarcan todas aquellas medidas destinadas a incidir directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el paro. En este segundo tipo de políticas se incluyen, en primer lugar, las medidas destinadas a aumentar la demanda de trabajo, ya sea de forma genérica o indiscriminada, o específicamente dirigida a colectivos concretos, mediante la concesión de incentivos económicos o mediante la creación directa de empleo por parte del sector público. En segundo lugar, incluyen las medidas que pretenden mejorar los procesos de ajuste a corto plazo entre oferta y demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los trabajadores en paro, ya mediante la concesión de incentivos para abaratar la movilidad geográfica de los trabajadores ya, simplemente, mediante la mejora de los flujos de información del mercado de trabajo o de los servicios públicos de empleo. Por último, también se incluyen, a veces, algunas medidas destinadas a la disminución de la oferta de trabajo o a la redistribución del empleo existente mediante la jubilaciones anticipadas, la reducción de la jornada de trabajo u otras modalidades de “reparto de trabajo”.

La importancia relativa de cada una de estas medidas ha ido cambiando a lo largo del tiempo y según las circunstancias de la economía, de la situación financiera

del sector público y, sobre todo, del nivel de paro existente en cada momento (véase el recuadro 11.1). Cuando la intensidad del desempleo es reducida, pueden ser suficientes las medidas de protección por desempleo, es decir, las políticas pasivas y, en último caso, algunas medidas destinadas a combatir el paro friccional, que en esas circunstancias no será muy elevado. Por otra parte, la distinta intensidad y la diferente estructura del gasto en políticas activas puede responder a razones muy diferentes, según los países. Refleja, en primer lugar, distintas concepciones de la importancia y eficacia de este tipo de medidas; dicho con otras palabras, existen varios modelos de políticas activas de mercado de trabajo (Gautié, 1997), que van desde los más liberales, en los que el grado de intervención es mínimo y el gasto está muy concentrado en medidas de información y orientación a los parados –que pueden utilizarse, al mismo tiempo, como medidas de control de los beneficiarios de las políticas pasivas, es decir, de los perceptores de prestaciones por desempleo- hasta los más intervencionistas, en las que el gasto es mayor y los programas se caracterizan por su gran diversidad.

En general, una de las características importantes de las políticas activas de empleo es que son necesarias y funcionan sólo cuando los problemas de mercado de trabajo que hay que resolver tienen un alcance limitado. Son, en otras palabras, políticas complementarias, que pueden ser necesarias para maximizar los efectos de otras políticas pero que, por ellas mismas, nunca son suficientes para resolver problemas graves o crónicos del mercado de trabajo.

**Recuadro 11.1. Gösta Rehn (1913—1996)**

Economista sueco. Inició su carrera profesional, a comienzos de los años cuarenta, trabajando como economista en la gran federación sindical sueca, la LO. Allí, con su compañero Rudolf Meidner fue elaborando lo que más tarde se llamaría el “modelo sueco” o modelo “Rehn—Meidner”. Este modelo se basa en el desarrollo de una política activa de mercado de trabajo que permita conseguir al mismo tiempo un elevado nivel de empleo y una ausencia de tensiones salariales. Se basaba también en una política salarial igualitarista (la denominada “política salarial solidaria”), que consideraba que los salarios sólo tienen que diferenciarse según el nivel de cualificación y no de una empresa a otra y que debe haber igualdad de trato entre los hombres y las mujeres.

De 1959 a 1962 trabajó en el ministerio de economía de su país y entre 1962 y 1973 estuvo al frente de una de las direcciones del nuevo Comité de mano de obra y asuntos sociales que creó la OCDE. Durante estos años, promovió a nivel internacional la necesidad de desarrollar políticas activas de mercado de trabajo con el fin de reducir las tensiones inflacionistas en unos momentos en los que muchos países de la organización se encontraban cerca del pleno empleo. Uno de los primeros documentos aprobados por el Comité fue una recomendación sobre la política de mano de obra como instrumento para el fomento del crecimiento económico, que puede considerarse como un antecedente de la estrategia de políticas de mercado de trabajo de la mayoría de los países de la OCDE, en la que se recomienda a los estados miembros la realización de programas que incluyan acciones en una serie de direcciones: ampliación de los servicios de empleo, mayor disponibilidad para la acción preventiva o reparadora contra las perturbaciones del empleo, extensión de los servicios de formación de adultos y reformas en el sistema general de educación a fin de satisfacer las necesidades cambiantes de la tecnología, previsión de las necesidades ocupacionales futuras, estímulo a la movilidad geográfica, apoyo más sistemático a la expansión industrial en las zonas atrasadas o deprimidas, intensificación de las medidas destinadas a facilitar la inserción laboral de los grupos marginales y desarrollo de programas de mantenimiento de los ingresos, tales como las prestaciones por desempleo y por regulación de plantillas.

En 1973, volvió a Suecia donde ya no desempeñó un papel central en el movimiento obrero sueco. La “ingeniería del arte social” de la que Rehn fue un exponente, fue atacada tanto por la derecha como por la izquierda en la década de 1980. Rehn no tomó partido en el conflicto entre keynesianos y antikeynesianos, que fue muy importante en el seno de la socialdemocracia sueca en esos años. Su

posición neutral era un reflejo de su gran lealtad al Partido Social Demócrata. El modelo Rehn—Meidner, que nunca abandonó, constituyó de hecho una “tercera vía” entre los monetaristas y los keynesianos.

En 1989, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicó una recopilación en español de sus principales artículos que él mismo seleccionó y revisó. También escribió una introducción al libro en la que exponía sus ideas principales y las dificultades con las que se encontró para que fueran aceptadas (Rehn, 1989). Falleció en 1996.

Por otra parte, los elevados niveles de paro han planteado serios problemas a las políticas tradicionales destinadas a los parados. Las políticas “pasivas”, en particular, cuyo objetivo, como ya hemos dicho, consiste en mantener un cierto nivel de ingresos para los parados, absorben un volumen de recursos económicos cada vez mayor, sin que contribuyan a reducir el problema del paro; en efecto, se limitan, simplemente, a paliar una de sus consecuencias más negativas. Este hecho refleja el origen de estas políticas, diseñadas en una época de niveles elevados de empleo. En esta situación podía haber un nivel positivo de paro, el llamado *paro friccional*, pero éste afectaba a un número limitado de personas y durante un corto período de tiempo, el necesario para buscar y ocupar los puestos de trabajo más adecuados, a elegir entre los que estaban vacantes. Para dar cobertura a estas situaciones se necesitaba, por lo tanto, un nivel limitado de recursos. En momentos de crisis, las demandas sobre el sistema podían aumentar (cuando aumentaba el paro *cíclico*), pero posteriormente los recursos utilizados se recuperaban durante las épocas de expansión. Estas prestaciones, como hemos visto, sirven también para estabilizar la demanda de manera automática. La denominada “curva de Beveridge” (véase el recuadro 11.2)) recoge estas ideas acerca de la coexistencia de puestos de trabajo vacantes y desempleo.

#### Recuadro 11.2. La curva de Beveridge (Análisis U-V)

Normalmente, existen al mismo tiempo, en cualquier economía, personas paradas (U) y puestos de trabajo vacantes (V). La relación entre ambas variables es inversa (decreciente), ya que si el número de vacantes es muy alto es porque hay pocos desempleados y si hay muchos parados es porque el número de vacantes es reducido. Si en vez de cifras absolutas, utilizamos las correspondientes tasas en relación con la población activa (N) y se representa la tasa de vacantes ( $v$ ) en el eje de ordenadas (véase figura 11.1) y la tasa de paro ( $u$ ) en el eje de abscisas, la curva AA que relaciona inversamente ambas variables se conoce como “curva de Beveridge”, en honor a Lord Beveridge, economista inglés que fue el primero en formular la existencia de esa relación. Obsérvese que esta curva es asintótica a ambos ejes, pues siempre existirá alguna vacante sin cubrir por mucho desempleo que haya y algún parado aunque haya muchas vacantes.

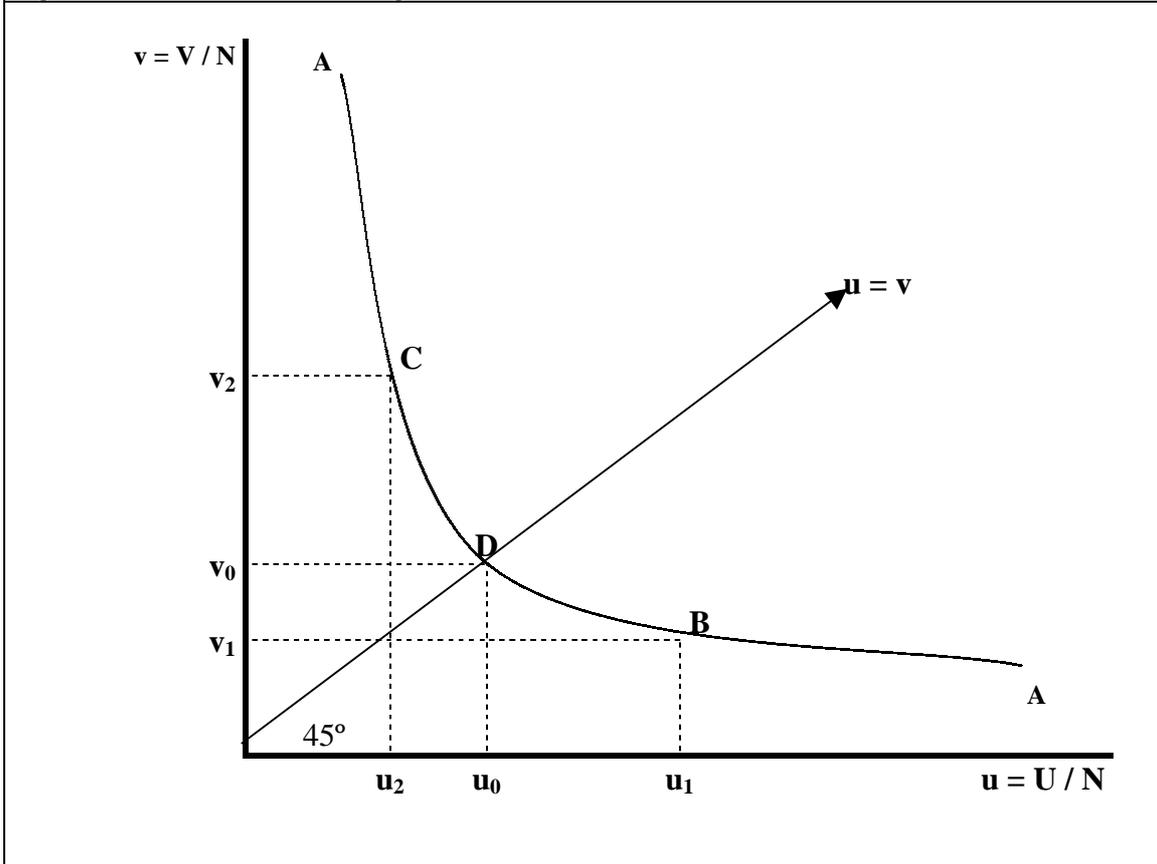
Si se traza la línea de  $45^\circ$  o bisectriz que divide al cuadrante en dos partes iguales, en todos los puntos de esa recta se cumple que  $u=v$ , y, por lo tanto, el punto de D de la curva de Beveridge representa una situación en la que la tasa de paro es igual a la tasa de vacantes ( $u_o = v_o$ ). Esta situación coincidirá con aquella en la que todo el paro es friccional o estructural, es decir, no existirá paro por insuficiencia de la demanda u otras circunstancias. En ese punto, el problema del paro será la consecuencia de un desajuste entre los puestos de trabajo vacantes y los desempleados que los buscan, que no se encuentran por razones diversas que van desde las puramente geográficas hasta las relacionadas con las cualificaciones requeridas por el puesto de trabajo y las aportadas por el parado. La tasa de paro correspondiente al punto D ( $u_o$ ) es denominada por algunos autores la tasa *natural* de paro.

En cambio, en el punto B, que se encuentra por debajo de la bisectriz, la tasa de paro supera a la de vacantes ( $u_1 > v_1$ ). En esa situación, el paro es superior a la suma de los niveles friccional y estructural ( $u_1 > u_o$ ), siendo éste un caso que podría ser representativo del paro por insuficiencia de la demanda o del

paro tecnológico. Por su parte, en el punto C, que se encuentra por encima de la bisectriz, la tasa de paro es menor que la de vacantes ( $u_2 < v_2$ ), e inferior a la suma del paro friccional y el estructural ( $u_2 < u_0$ ). Se trata de un caso de “recalentamiento” de la economía que, probablemente, generará un movimiento de vuelta hacia la tasa natural.

La posición de la curva de Beveridge refleja el grado de desajuste existente en una economía. Una de las tesis imperantes en los análisis de los mercados de trabajo europeos afirma que esta curva se ha desplazado hacia fuera en los años 70 y 80, agravando los problemas estructurales del desempleo, como consecuencia de los mayores problemas observados de desajuste entre los puestos vacantes y los parados.

**Figura 11.1. La curva de Beveridge**



En épocas de paro masivo, como el actual, todo eso cambia radicalmente. El número de afectados por el problema del paro y la duración de esta situación aumentan considerablemente, lo que hace que los mecanismos tradicionales de financiación de tipo contributivo se vuelvan insuficientes. Habría que elevar las cotizaciones, lo que afectaría negativamente al empleo o bien el Estado debe incrementar sus ayudas al sistema, a través de los presupuestos generales. Lógicamente, se plantea la cuestión de si existen otras formas de utilización de estos recursos que sean socialmente más eficientes.

Las políticas “activas”, diseñadas también en épocas de pleno empleo, tampoco responden adecuadamente a los problemas que plantea una situación de paro masivo. Tradicionalmente, estas políticas tienen como objetivo resolver las situaciones de paro *estructural*, definidas como aquellas en las que las características de los parados (su nivel de formación o su localización geográfica, principalmente) no coinciden con las de los puestos de trabajo vacantes. En esas circunstancias, las políticas activas tienen

que dar la formación necesaria o incentivar la movilidad de manera que desaparezcan estos desajustes. En una situación de paro masivo, estas medidas ya no pueden cumplir estas funciones ya que no existe un número suficiente de puestos de trabajo vacantes. No tiene sentido suministrar una formación específica para un puesto de trabajo inexistente, ni tampoco incentivar la movilidad geográfica si en todas partes las tasas de paro son elevadas.

Así pues, en una situación de paro masivo, las únicas políticas activas que están justificadas son las destinadas a elevar la creación de empleo<sup>12</sup>. Hay dos tipos de instrumentos para fomentar el empleo. En primer lugar, está la concesión de incentivos económicos en forma de subvenciones ligadas a la creación de puestos de trabajo, instrumentos que se suelen utilizar principalmente para fomentar la creación de empleo en el sector privado.

El problema que plantea este tipo de instrumentos es que puede ser muy costoso, ya que los efectos *netos* de la medida suelen ser muy inferiores al número total (o efecto bruto) de los puestos de trabajo subvencionados. Por una parte, se aprovechan de la subvención muchas contrataciones que, sin la ayuda, también se habrían realizado, el llamado efecto “ganga” o “de peso muerto” (*deadweight* en inglés). Por otra parte, en algunas ocasiones, lo máximo que se consigue es contratar a unos trabajadores en sustitución de otros, lo que se conoce como “efecto sustitución”, aunque éste puede ser el objetivo buscado por la medida: favorecer el empleo de colectivos que se entiende que se encuentran en situaciones especialmente desfavorables frente a otros. Por último, en actividades muy competitivas, las ventajas que se pueden conseguir con la subvención puede “expulsar” a otros competidores del mercado, es decir, se puede estar destruyendo empleo en otras empresas. Éste es el llamado “efecto de desplazamiento”.

Estos tres efectos pueden ser muy importantes y hacer que las medidas resulten relativamente costosas. Supongamos, por ejemplo, que cada nuevo puesto de trabajo creado se subvenciona con 3.000 euros y que se subvencionan 10.000 contratos al año. El coste anual total de la medida será de 30 millones de euros. Si el efecto neto es igual a sólo el 20% del efecto bruto, eso significa que el coste presupuestario de cada puesto de trabajo creado es de 15.000 euros, es decir, cinco veces la subvención<sup>13</sup>. Otros efectos negativos de las subvenciones salariales, resumidas en el recuadro 11.3, pueden ser, como consecuencia de una utilización más intensa del trabajo, el freno a los cambios técnicos y la reducción de las inversiones. Por otra parte, además del efecto en favor de los colectivos peor situados (como consecuencia del “efecto sustitución”), estas medidas pueden facilitar la reducción del poder de los “insiders” y aumentar la competitividad de las empresas a través de la reducción de los costes laborales.

---

<sup>12</sup> Además, evidentemente, de las medidas de formación necesarias para preparar a los parados para ocupar estos nuevos puestos de trabajo así como las destinadas a cubrir determinados déficits de formación básica que pueden tener los parados.

<sup>13</sup> Obsérvese que aunque el efecto neto fuera nulo, este tipo de subvención podría estar justificada si garantiza el empleo de colectivos específicos, a los que se considera necesario favorecer. Estas medidas son necesariamente discriminatorias –algunos de benefician de ellas y otros salen perjudicados- y, por tanto, su puesta en práctica debe estar muy bien justificada.

El segundo instrumento es la creación directa de empleo, en actividades totalmente nuevas. Normalmente, es el sector público el que puede realizar estas creaciones de empleo utilizando recursos presupuestarios. También en este caso se pueden dar efectos como los mencionados antes pero si la medida está bien diseñada, son más fáciles de evitar. Cabe también la posibilidad de que el puesto de trabajo creado lleve a la obtención de un producto socialmente útil y que proporcione una experiencia laboral que sea útil para integrarse (o reintegrarse) más fácilmente al mercado de trabajo. Estos resultados no son siempre fáciles de conseguir. Estos tipos de programas, como los relacionados con los “nuevos yacimientos de empleo” pueden ser mucho más eficaces que los basados en las subvenciones, pero su gestión es mucho más complicada.

<b>Recuadro 11.3. Los efectos (principales) de las subvenciones salariales en cuanto a la creación de empleo</b>		
	<i>Efectos positivos</i>	<i>Efectos negativos</i>
Efectos microeconómicos	Efectos sustitución	Efecto “ganga”
	Efectos escala	Efectos desplazamiento (canibalismo)
		Efecto de freno de los cambios técnicos
Efectos macroeconómicos	Efecto de reducción del poder de los “insiders”	Efecto “Phillips”
	Efecto de aumento de la competitividad (costes)	Efecto de reducción de las inversiones

Aunque las medidas de creación de empleo hayan sido tradicionalmente las más utilizadas como políticas activas, sobre todo en los momentos de paro elevado, también se ha recurrido recientemente a acciones dirigidas a limitar la oferta de trabajo, como el aumento de la escolaridad y el fomento de las jubilaciones anticipadas, totales o parciales, o a repartir el empleo, como los programas de excedencias incentivadas para el cuidado de los hijos o de permisos de formación y la contratación a tiempo parcial entre otras medidas de reparto de trabajo. El éxito y eficacia de estas medidas dependen, además de que no resulten costosas ni para las empresas ni para los trabajadores, de una serie de cuestiones, relacionadas con su puesta en marcha, entre las que destacan que sean voluntarias desde el punto de vista del trabajador, que contribuyan a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y que, por consiguiente, no sean discriminatorias en contra de las mujeres ni en las posibilidades ni en las condiciones de acceso, como ocurre en muchas ocasiones en el caso del trabajo a tiempo parcial, y, por último, que produzcan efectos dinámicos positivos en la producción y el empleo, a través de vías como el crecimiento de la productividad y la flexibilización de la organización del proceso productivo y el trabajo.

Además, en la línea de propiciar el reparto del trabajo, cada vez son más numerosas las demandas por parte de los sindicatos de vincular la reducción de la jornada laboral a la creación de empleo. La más interesante de las experiencias recientes es la francesa, en la que la jornada laboral se ha reducido de 39 a 35 horas el pasado 1 de enero de 2000 para las empresas de más de 20 trabajadores y se reducirá a partir del

1 de enero de 2002 para las empresas de 20 trabajadores o menos. La forma de arbitrar esta reducción ha sido a través de dos leyes, la primera de junio de 1998, que establecía medidas de ayuda económica dirigidas a las empresas que redujeran voluntariamente, a través de acuerdos con los representantes de los trabajadores, la jornada antes del momento en que dicha reducción era obligatoria y que, al mismo tiempo, creara empleo adicional, y la segunda, de enero de 2000, que confirmaba la nueva jornada laboral de 35 horas, establecía limitaciones a las horas extraordinarias y otras condiciones relacionadas con el tiempo de trabajo y fijaba subvenciones permanentes a las empresas para compensar los posibles aumentos de los costes laborales unitarios que pudieran derivarse de la reducción de la jornada de trabajo, especialmente para los empleos remunerados con salarios reducidos.

La experiencia francesa no ha sido la única existente en Europa. En otros países, como Alemania, Dinamarca y Bélgica, también se ha producido en los últimos años reducciones de la jornada laboral, en algunos casos con carácter general y en otros limitadas a determinados sectores o actividades.

Estas experiencias, según los estudios empíricos más recientes (OCDE, 1998 y Bosch y Lehdorf, 1997), parece que están produciendo efectos positivos en el empleo, contribuyendo a crear nuevos puestos de trabajo o a evitar o retrasar la pérdida de otros y, sobre todo, cuando se realizan en condiciones que limitan la incidencia de la reducción de la jornada laboral en los costes laborales de las empresas y potencian los efectos positivos que produce dicha reducción en el funcionamiento del proceso productivo. Por otra parte, los estudios del Ministerio de Trabajo y Solidaridad de Francia sobre la incidencia de la reducción de la jornada a 35 horas ratifican esos efectos positivos. Estos resultados recogidos en los estudios citados contrastan con otros más desfavorables de los que se disponía hasta ahora (OCDE, 1994) y con el planteamiento habitual de la teoría económica ortodoxa y de los representantes de los empresarios de que la disminución del tiempo de trabajo elevaría los costes laborales unitarios de las empresas, con el consiguiente empeoramiento de su competitividad y la reducción del empleo.

Además de las conclusiones positivas de las consecuencias sobre el empleo de los citados estudios empíricos, existen otras razones para justificar que los gobiernos y los interlocutores sociales se planteen la estrategia de la reducción de la jornada como medio para la creación de empleo. Fina, González de Lena y Pérez Infante (2000) incluyen entre esas razones las siguientes: i) las dificultades para que el mero crecimiento económico sea suficiente para reducir sustancialmente la tasa de paro, a los niveles del paro friccional o estructural, sobre todo cuando es muy elevado; ii) las limitaciones de la política económica, derivadas del establecimiento de la Unión Monetaria, para favorecer un alto crecimiento económico; iii) la incidencia del progreso tecnológico sobre la capacidad generadora de empleo de las economías, especialmente en el caso de los países dependientes tecnológicamente, como España, en los que los efectos positivos complementarios a la sustitución de trabajo por capital, como la producción de bienes innovadores, pueden ser muy poco intensos; iv) y, por último las dificultades, como también ha demostrado la experiencia española, de que nuevas reformas laborales, dirigidas a la liberalización o flexibilización del mercado de trabajo, sean capaces de generar un elevado número de puestos de trabajo.

En cualquier caso, y las experiencias recientes, incluida la francesa, lo confirman, la reducción de la jornada no siempre supone un aumento proporcional del empleo. Según los mismos autores citados anteriormente, existen varios motivos para ello, entre los que pueden destacarse las limitaciones planteadas en las pequeñas empresas, en las que el tiempo liberado por la reducción puede no ser suficiente para crear empleo, la diferente situación técnica y económica de los distintos sectores y tipos de empresas, la posibilidad de que la disminución del tiempo de trabajo provoque avances de la productividad por hora trabajada, los incrementos de los costes laborales unitarios que pueden producirse si al disminuir la jornada aumentan los salarios-hora y la posibilidad de que aumenten los costes de producción por otras razones, como el aumento de los costes fijos que entraña, normalmente, toda nueva contratación.

Ante estas dificultades, es conveniente, a la luz de la experiencia internacional, en particular de la francesa y de la recogida en los estudios citados de Bosch y Lehndorf (1997) y OCDE (1998) que la reducción de la jornada laboral se realice en determinadas condiciones y circunstancias que ayuden a favorecer los efectos positivos en el empleo y a limitar los problemas y dificultades que se acaban de señalar. Entre éstos sobresalen los siguientes:

- la necesidad de que, independientemente de que la reducción sea obligatoria, como en el caso francés, o no, los interlocutores sociales negocien la forma y métodos de implantación de la reducción del tiempo de trabajo, así como de otras condiciones de trabajo, entre ellas las salariales;
- que dicha reducción pueda ir acompañada de otras fórmulas de reparto de trabajo y de cambios en la organización de trabajo que den lugar a una mayor utilización de los bienes de equipo y a un aumento de las horas de actividad de las empresas
- y, sobre todo, que el sector público subvencione a las empresas para compensar la posible elevación de los costes laborales unitarios; este aumento del gasto público puede compensarse por una reducción del gasto en otras políticas activas, de consecuencias positivas menos claras y discutibles debido a los efectos de “peso muerto”, sustitución y desplazamiento que conllevan, y, sobre todo, por la autofinanciación de las subvenciones, si éstas favorecen el aumento del empleo y la disminución del desempleo: menor gasto en prestaciones por desempleo y mayores ingresos en concepto de impuestos sobre la renta de las personas y las cotizaciones a la seguridad social (Fina y Pérez Infante, 1999).

Por último, en relación con las políticas pasivas de empleo, a menudo se hace hincapié en sus aspectos negativos: las consecuencias financieras sobre el déficit público de un elevado gasto en prestaciones por desempleo, los efectos desincentivadores de la búsqueda activa de empleo por parte de los parados, y el aumento del paro de larga duración que puede provocar un sistema de prestaciones excesivamente “generoso”. En efecto, si las condiciones de acceso al sistema son poco restrictivas, las prestaciones son de cuantía elevada, cercana al salario percibido en el último empleo, y si su duración es indefinida, aumentará el salario de reserva de los parados (el salario a partir del cual estarán dispuestos a aceptar un empleo), lo que desincentivará la búsqueda de empleo por parte de los perceptores de prestaciones, con la consiguiente prolongación de su desempleo y el aumento del nivel global del mismo.

A este respecto, debe señalarse que los estudios empíricos suelen dar por sentada esta relación negativa entre prestaciones por desempleo y búsqueda activa. Sin embargo, García-Mainar y Toharia (2000), en uno de los pocos estudios cuyos datos permiten observar conjuntamente esas dos variables, ponen en cuestión la validez de esa relación, con datos de una encuesta realizada por el INEM a parados registrados.

Por otra parte, no hay que olvidarse de los efectos positivos de esas políticas que, en muchos casos, pueden llegar a superar a los citados efectos negativos. Así, como ya se ha señalado, un sistema de mantenimiento parcial de la renta de los trabajadores cuando se encuentran en paro, se convierte en un “estabilizador automático” de la demanda de consumo y, por lo tanto, de la demanda efectiva y de la producción interior de la economía, que puede llegar a limitar sensiblemente las consecuencias desfavorables, a través del efecto multiplicador, de las crisis económicas, sobre todo si éstas no son excesivamente agudas ni prolongadas. Por otra parte, el mantenimiento de unas prestaciones por desempleo adecuadas puede evitar, especialmente en los primeros momentos después de quedar desempleados, que esos trabajadores acepten el primer empleo que se les ofrezca sin tener en cuenta la adecuación entre dicho empleo y sus características ocupacionales y experiencia laboral, lo que supondría, si se produjera con carácter general, una gravísima pérdida de capital humano de las personas desempleadas o un uso despilfarrador de ese capital.

En todo caso, si se quiere que los efectos positivos de las políticas pasivas superen a los efectos negativos, la regulación del sistema de protección por desempleo debe mantener un cierto equilibrio entre la cuantía de las prestaciones y los salarios del mercado (la llamada “tasa de sustitución”), a la vez que las condiciones de acceso y la duración de las prestaciones deben tener en cuenta las características del colectivo beneficiario y sus posibilidades de inserción laboral o recolocación.

Por último, debe señalarse que las políticas de mercado de trabajo pasivas y activas no deben ser compartimentos estancos, sin ninguna relación entre ellas, sino que, como sugiere de forma cada vez más evidente la experiencia acumulada en los últimos años, es conveniente que las políticas activas se vinculen a las pasivas, de tal forma que los beneficiarios de las prestaciones por desempleo puedan acogerse a programas temporales de empleo público, se beneficien de acciones de formación profesional o que, en determinadas situaciones y condiciones, la cuantía de las prestaciones se destine a subvencionar la contratación de esos trabajadores o a financiar su instalación como trabajadores autónomos o por cuenta propia. El recuadro 11.4 presenta un esquema sencillo de los objetivos e instrumentos de las políticas de mercado de trabajo que hemos visto en este apartado.

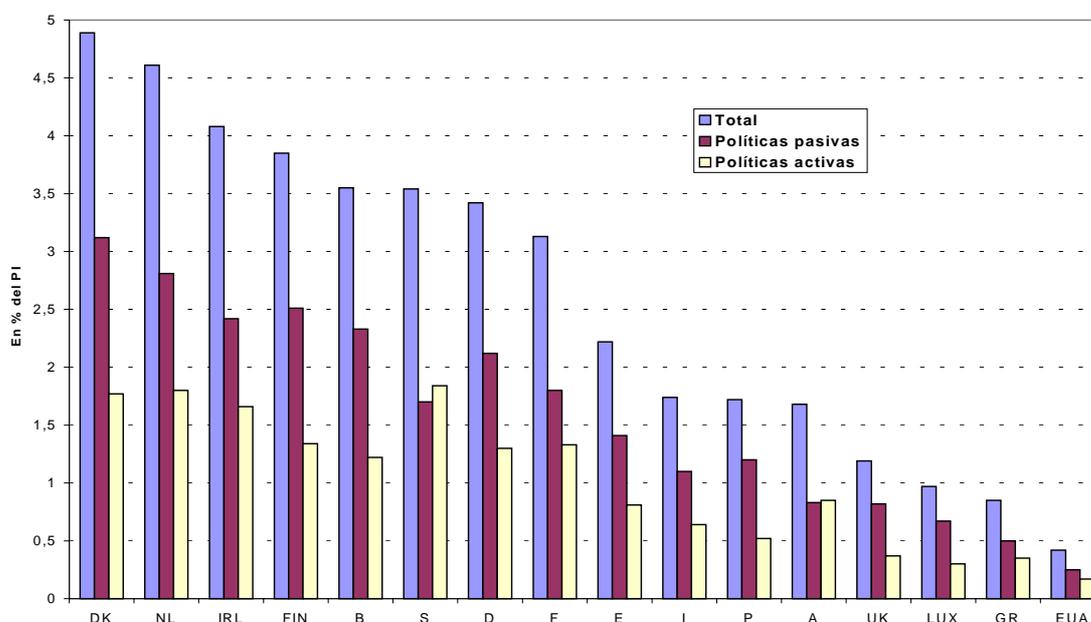
<b>Recuadro 11.4. Políticas de mercado de trabajo: objetivos e instrumentos</b>		
<b>OBJETIVOS</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Reducir los desajustes entre la oferta y la demanda, disminuyendo el: - Paro friccional - Paro estructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información y gestión de la colocación:</li> <li>- Medidas para mejorar la eficacia de la función de “intermediación” de los servicios públicos de empleo</li> </ul>	Distinción entre pequeños y grandes desajustes.  En la mayoría de los países, suele ser una acción relativamente pasiva. Debate actual entre descentralización y

	<p>- Reducción de los costes de información de los empresarios y los trabajadores</p> <p>- Orientación y asesoramiento a los desempleados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento de la movilidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de las barreras al desplazamiento</li> <li>- Incentivos o ayudas a la movilidad (financiación de parte del viaje o del coste de la vivienda, etc.)</li> </ul> </li> <li>• Formación ocupacional y continua <ul style="list-style-type: none"> <li>- Específica de un oficio o profesión</li> <li>- General</li> </ul> </li> </ul>	<p>privatización de los servicios de empleo</p> <p>Necesidad de diagnóstico personalizado (modelo holandés); en sí mismos, no crean empleo sino que lo reparten</p> <p>Estos programas suelen tener una incidencia limitada y probablemente el “peso muerto” se acerca al 100%</p> <p>Problema de descapitalización rápida si no se encuentra empleo. Necesidad de resolver los problemas de formación básica. La eficacia de estos programas depende de la situación cíclica de las condiciones macroeconómicas. Tampoco crean empleo, sino que lo redistribuyen.</p>
Reducir el paro fomentando el empleo	<p>- Incentivos salariales (“paro clásico”)</p> <p>- Creación directa de empleo en el sector público</p>	<p>Efectos de peso muerto elevados pero son medidas políticamente muy populares</p> <p>Pueden favorecer la contratación de colectivos desfavorecidos, si los incentivos son selectivos (“efecto sustitución”)</p> <p>Costes de administración poco elevados</p> <p>Coste neto no muy elevado si hay creación neta de empleo; se ahorran prestaciones y aumentan los ingresos fiscales y de Seguridad Social</p> <p>Mecanismo más seguro para la creación de empleo y más fácil de reducir el “peso muerto”</p> <p>El problema principal radica en la elección de las actividades. Si son permanentes y está justificado que las realice el sector público dejan de ser “políticas de empleo”</p> <p>Problemas de irreversibilidad en el gasto</p> <p>Existen posibilidades de efecto desplazamiento</p> <p>Enfoque de “nuevas necesidades-nuevos yacimientos” y de “desarrollo local”. Colaboración entre el sector público y el privado.</p>
Reducir el paro limitando la oferta de trabajo y repartiendo el trabajo	<p>- Aumento de la escolarización</p> <p>- Programas de excedencias y permisos incentivados</p> <p>- Fomento de las jubilaciones anticipadas</p> <p>- Reducción de la jornada de trabajo</p> <p>- Trabajo a tiempo parcial</p>	<p>Criterios adicionales de evaluación de las medidas de reparto de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voluntariedad</li> <li>- Contribución a la igualdad de hombres y mujeres</li> <li>- Efectos dinámicos sobre la producción</li> </ul>

## 11.2. Las políticas activas y pasivas en Europa

Como hemos mencionado en el apartado anterior, en conjunto, en la Unión Europea se destina a las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo en torno al 3% del PIB, cifra realmente importante. Casi dos puntos de PIB corresponden a las políticas pasivas y algo más de un punto a las políticas activas. El gráfico 11.1, reproducido de Fina (1999) presenta los datos relativos a 1999. Dejando a un lado los casos excepcionales de Suecia e Italia, países en los que el peso de las políticas activas supera a las pasivas, y de Portugal, que dedica cantidades similares a los dos grupos de políticas, en el resto de los estados miembros la importancia de las políticas pasivas es recursos dedican a políticas pasivas suelen coincidir con los que más destinan a políticas activas y viceversa. Por otra parte, no parece existir una relación nítida entre la

Gráfico 11.1.- Gasto en políticas de mercado de trabajo en los países de la UE y en Estados Unidos, circa 1998-99 (Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo*, 2000)



importancia de estas políticas y la de los problemas del mercado de trabajo, tanto si los medimos mediante la tasa de paro como si utilizamos el concepto más amplio de tasa de “desocupación” (parados más inactivos). Como veremos, en países como Dinamarca y Holanda, que tienen unos niveles de paro y de desocupación relativamente reducidos, las políticas de mercado de trabajo son mucho más importantes que en otros, como Italia y España, que tienen niveles relativamente elevados de paro y de desocupación.

De hecho, el distinto peso que tienen las políticas pasivas y activas de mercado de trabajo en los diversos países europeos parece explicarse por razones muy alejadas de la situación coyuntural del mercado de trabajo. Entre estas razones destacan, sin duda, la orientación general y el grado de desarrollo del Estado del Bienestar, así como

las distintas tradiciones y características institucionales de cada país que difieren significativamente de un caso a otro. Además, las mismas limitaciones de estas políticas, a las que ya hemos aludido, así como su necesidad en situaciones muy favorables, impiden que pueda haber una proporcionalidad estrecha entre la intensidad con que son utilizadas y la gravedad tan diversa de los problemas del mercado de trabajo que afectan a los distintos países europeos.

Para analizar más detalladamente la distinta incidencia de las políticas de mercado de trabajo, en los cuadros 11.1 y 11.2 se presentan dos conjuntos de indicadores relativos, respectivamente, a las políticas pasivas y a las activas.

La incidencia del primero de estos dos conjuntos de medidas puede medirse, principalmente, mediante dos tipos de indicadores: la “cobertura” de las medidas, es decir, el número de beneficiarios reales de las mismas respecto al colectivo que se encuentra en la situación que pretenden proteger, o en situaciones análogas, y el grado de protección que ofrecen a cada beneficiario que, en el caso de las medidas pasivas, que pretenden proteger el nivel de ingresos de los desocupados, ha de medirse mediante las denominadas “tasas de sustitución” de los ingresos, es decir, el volumen de ingresos de la prestación como proporción de los ingresos que se obtenían anteriormente.

En lo que se refiere a la cobertura, los datos del cuadro 11.1 indican que sólo una proporción relativamente baja de parados europeos, algo más del 40%, recibe algún tipo de prestación por desempleo. Las tasas de cobertura (porcentaje de parados que son perceptores de prestaciones) más elevadas corresponden a los países escandinavos y centroeuropeos (Bélgica, Suecia, Dinamarca, Alemania, Austria y Finlandia), mientras que, en el extremo opuesto, con las tasas de cobertura más bajas, se encuentran los países del sur de Europa (Italia y Grecia y, en una situación algo mejor, España y Portugal). Si bien es cierto que la utilización de las citadas tasas de cobertura puede ser engañosa, debido a que los sistemas muy “generosos” pueden inducir a un mayor número de personas a auto-clasificarse como parados –en la esperanza de llegar a percibir prestaciones–, lo que elevaría artificialmente el denominador de la tasa y reduciría su valor, la utilización de otro tipo de indicadores como la proporción de beneficiarios respecto al total de desocupados (la suma de parados e inactivos, como ya hemos dicho), lleva a conclusiones muy similares en cuanto a la cobertura de los distintos sistemas de protección.

En cuanto al segundo bloque de indicadores, relativos a las llamadas “tasas de sustitución”, es decir, el porcentaje que representan las prestaciones con respecto al salario anterior, es más difícil de valorar, dado que el montante de las prestaciones puede variar mucho de un individuo a otro, dependiendo de su historia laboral y de otras circunstancias y, además, tampoco es evidente el concepto salarial que debe utilizarse en el denominador, puesto que cabe considerar el salario que dejó de percibirse cuando se perdió el empleo o el que puede obtenerse si se encuentra uno nuevo. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que las “tasas de sustitución” suelen calcularse utilizando los valores máximos de las prestaciones a que se tiene derecho en un momento dado y no las cantidades realmente percibidas, y entre esas dos magnitudes puede haber diferencias significativas cuando las prestaciones van ligadas a algún requisito relativo al nivel de ingresos familiares del beneficiario, como ocurre en algunos países (Atkinson y Micklewright, 1991).

Para superar estos problemas, la OCDE ha venido calculando unos “indicadores sintéticos” que se basan en un conjunto amplio de “tasas de sustitución teóricas” de distintos grupos de parados, definidos por su situación familiar, en diferentes momentos del tiempo y utilizando dos niveles salariales, el salario medio de un obrero de producción y 2/3 de este salario medio. Estos indicadores pueden calcularse en términos brutos y en términos netos, es decir teniendo en cuenta, en este último caso, la incidencia de la imposición directa y de otras posibles prestaciones sociales.

**Cuadro 11.1.- Incidencia de las políticas pasivas de mercado de trabajo en los Estados miembros de la UE. Cobertura y tasas de sustitución.**

	Indicadores de cobertura de las prestaciones por desempleo						Tasas de sustitución de las prestaciones			
	Perceptores	Parados	Desocupados	Tasa de desocupación (%)	% de perceptores s/ parados	% de perceptores s/ desocupados	Promedio tasas brutas	Promedio tasas netas	Mes 1 (2/3 salario)	Mes 60 (2/3 salario)
Bélgica	303	378	2.863	42,7	80,2	10,6	42	59	76	91
Dinamarca	98	153	835	23,8	64,1	11,7	71	81	95	95
Alemania	2.872	3.863	19.642	35,8	74,3	14,6	26	54	77	80
Grecia	28	408	2.937	43,2	6,9	1,0	22	nd	nd	nd
España	658	3.360	13.574	51,7	19,6	4,8	32	49	73	63
Francia	1.446	3.203	14.969	40,3	45,1	9,7	38	55	88	83
Irlanda	107	156	1.003	42,2	68,6	10,7	26	37	72	72
Italia	181	2.827	19.038	48,7	6,4	1,0	20	19	46	14
Holanda	181	419	3.365	31,9	43,2	5,4	46	69	84	95
Austria	134	196	1.711	32,2	68,4	7,8	26	nd	nd	nd
Portugal	80	318	2.182	32,5	25,2	3,7	35	nd	nd	nd
Finlandia	248	373	1.277	37,6	66,5	19,4	43	59	89	100
Suecia	301	453	1.728	30,6	66,4	17,4	27	67	85	122
R. Unido	1.057	2.032	10.959	29,2	52,0	9,6	18	51	80	91
EUR-15*	7.694	18.139	95.914	39,0	42,4	8,0	34	55	79	82
EE.UU.							12	16	60	42

\* Excepto Luxemburgo.

Fuente: Fina (1999), cuadro 1.

Según las distintas estimaciones realizadas de estos “indicadores sintéticos” (OCDE, 1994, Martin, 1996, y Martin, 1998), recogidas en el cuadro 11.1, y aunque los valores son siempre superiores en los países europeos que en Estados Unidos, los resultados obtenidos no parecen abonar la imagen de generosidad “excesiva” que con frecuencia se atribuye a los sistemas europeos de protección del desempleo. Esta cuestión ha dado lugar a un amplio debate sobre los efectos de estos sistemas de protección en los niveles de paro. Estos efectos son de dos tipos: directos, al desincentivar la búsqueda de empleo, como ya se ha dicho en el apartado anterior, e indirectos, al introducir un sesgo inflacionista.

No sólo no parece que, globalmente, la protección haya alcanzado niveles excesivos, sobre todo si se tiene en cuenta los beneficiosos efectos que suele producir en la demanda agregada, al actuar como mecanismo de estabilización automática, y sobre el mantenimiento del capital humano de los trabajadores, a los que se ha aludido antes, sino que, además, país por país, las mejoras introducidas parece más bien que han seguido al empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo y no tanto la han

producido. Por otra parte, los países con menores niveles de protección suelen coincidir con los que presentan una situación más precaria en los mercados de trabajo. Todo esto no quita, evidentemente, que el diseño de estas prestaciones tengan problemas localizados que deben corregirse. De hecho, así lo han venido haciendo numerosos países en los últimos años. Tampoco impide abordar el debate, mucho más importante, de la rentabilidad social de dedicar recursos tan cuantiosos a este tipo de prestaciones. Este debate, sin embargo, lo que plantea realmente es el de los enormes costes del problema del paro así como el del despilfarro de recursos, fiscales y de otro tipo, que dicho problema comporta.

En cuanto a las políticas activas (cuadro 11.2), también se observan grandes diferencias entre países, no sólo desde el punto de vista del “esfuerzo” que cada uno de ellos realiza en este ámbito, sino también en lo que se refiere al tipo de medidas que ponen en práctica. Si, siguiendo el método de la OCDE, se compara el flujo de beneficiarios de estas medidas con la población activa, ya que las medidas en cuestión, aunque dirigidas preferentemente a los parados, también pueden afectar a algunos trabajadores ocupados, el mensaje que se deduce es la gran variedad existente de un país a otro. Así, las cifras oscilan entre el 2% del Reino Unido y el 25% de Dinamarca. Si calculamos el mismo porcentaje respecto al total de parados, los datos disponibles para 1999 también muestran una gran diversidad. Así, en Dinamarca un parado se “beneficiará” cinco veces al año de este tipo de medidas, mientras que en España o el Reino Unido sólo un parado de cada tres podrá beneficiarse de una sola de estas medidas.

**Cuadro 2. Las políticas activas de mercado de trabajo. Beneficiarios, incidencia y estructura del gasto, circa 1998.**

	Indicadores incidencia políticas activas				Estructura del gasto en políticas activas (%)					
	Flujo de beneficiarios (miles)	% sobre población activa	% sobre parados	Gasto relativo por parado	Gastos de asministración	Formación ocupacional	Programas para jóvenes	Fomento del empleo		
								privado	público	
Bélgica	651	15,1	172,2	11,4	16	25	1	14	44	
Dinamarca	705	24,5	460,5	27,9	9	67	5	4	14	
Alemania	1.896	4,8	49,1	16,1	23	33	7	6	31	
Grecia	nd	nd	nd	2,6	31	11	5	53	0	
España	1.104	6,7	32,9	3,0	10	30	10	39	10	
Francia	2.595	10,1	81,0	10,7	12	27	20	25	16	
Irlanda	169	11,3	108,2	13,9	15	13	15	16	40	
Italia	nd	nd	nd	9,0	4	1	39	52	4	
Luxemburgo	nd	nd	nd	0,8	12	4	56	28	0	
Holanda	445	5,8	106,2	21,3	34	19	4	7	36	
Austria	nd	nd	nd	9,5	33	38	10	10	8	
Portugal	489	10,0	153,7	14,1	13	35	38	10	4	
Finlandia	276	10,9	74,0	10,7	12	37	14	12	26	
Suecia	515	12,1	113,7	30,6	21	34	2	17	25	
Reino Unido	579	2,1	28,5	5,0	45	23	33	0	0	
EUR-15	9.424	10	51,9	12	19	27	17	20	17	
EE.UU.	nd	nd	nd	3,2	43	29	21	0	7	

Fuente: Fina (1999), cuadro 2.

Otro indicador del “esfuerzo” en la utilización de estas políticas, que suele utilizarse habitualmente, es el llamado “gasto relativo por parado”. Este indicador se calcula como el porcentaje que representa el gasto en políticas activas por parado con respecto al PIB por persona activa (PIB dividido por población activa). Esta tasa, según los cálculos realizados por Martin (1998), alcanza valores cercanos al 30% en los dos países nórdicos y del orden del 15% en Alemania y en dos de los países “pobres” de la Unión Europea (Irlanda y Portugal). En cambio, los otros dos países pobres de la UE, España y Grecia, presentan los valores más bajos, cercanos o inferiores al 3%, lo que representa unas cifras incluso inferiores a las registradas en Estados Unidos (algo más del 3%). Destaca también el valor relativamente reducido del Reino Unido, el 5%, lo que está en consonancia con el modelo liberal en materia laboral existente en ese país.

Por otra parte, las políticas activas de mercado de trabajo instrumentadas en los países de la UE engloban un conjunto muy heterogéneo de medidas cuyo objetivo es solventar problemas del mercado de trabajo de naturaleza muy diversa. Siguiendo la tipología establecida por la OCDE, en el conjunto de la UE, los gastos relacionados con las estrategias que suelen desarrollar los servicios públicos de empleo (administración de estos servicios, gestión de la colocación e intermediación entre oferta y demanda de trabajo y medidas de información y orientación a los parados) representan en torno al 20% del gasto total en políticas activas, pero alcanzan proporciones mucho más elevadas en algunos países. Destacan, a este respecto, las elevadas proporciones, superiores al 40%, de esta partida en dos países, el Reino Unido y los Estados Unidos, que se caracterizan por dedicar un volumen reducido de recursos a estas políticas en su conjunto. Grecia, con una proporción superior al 30%, presenta unos rasgos similares. Por otro lado, también son relativamente elevadas las proporciones destinadas a los servicios públicos de empleo en Alemania, Austria y Holanda, países que dedican muchos más recursos que los anteriores a las políticas activas en conjunto. En cambio, Italia, por debajo del 5%, Dinamarca, España, Francia, Finlandia y Portugal, con porcentajes en torno del 10%, son los países en los que menor peso relativo tiene la gestión de la colocación dentro del gasto total en políticas activas del mercado de trabajo.

La proporción del gasto dedicado a la formación ocupacional y continua, destinada a los parados y a los ocupados, respectivamente, asciende a cerca del 30% en el conjunto de la UE, proporción que también se observa en un elevado número de Estados miembros, entre los que se encuentra España. Dinamarca, no obstante, dedica mucho más, en torno a los dos tercios del gasto total en políticas activas, mientras que Italia, Luxemburgo, Grecia e Irlanda dedican mucho menos.

Los programas dirigidos específicamente a trabajadores jóvenes absorben entre el 15 y el 20% del gasto en políticas activas en la media de la UE. Aun así, nuevamente existen en esta materia una gran variedad de estrategias de un país a otro. Algunos dedican cantidades muy pequeñas a este tipo de programas, como Bélgica, Suecia, Holanda, Dinamarca y Grecia (el 5% o menos). España, pese a tener una tasa de paro juvenil muy elevada, apenas dedica el 10% del gasto total en políticas activas. Otros países, en cambio, alcanzan proporciones muy superiores a la media. Prescindiendo del caso poco significativo de Luxemburgo, los países que más destacan por la atención que prestan a estos programas son Portugal, Italia y el Reino Unido, con cifras superiores al 30% en los tres casos.

Finalmente, en cuanto a los programas de fomento a la creación de empleo, tanto en el sector privado como en el público, los recursos destinados a estas acciones en la UE se acercan al 40% del gasto total en políticas activas, siendo ligeramente superior la cantidad dedicada al fomento del empleo en el sector privado. Grecia, Italia y España destacan por las ayudas que se conceden para el fomento del empleo privado, más del 50% en los dos primeros casos y en torno al 30% en el tercero. En cambio, Bélgica, Irlanda, Holanda y Alemania sobresalen por las ayudas que conceden para la creación de empleo público, más del 30% en los cuatro casos. En el extremo contrario, el Reino Unido y los Estados Unidos, los dos representantes más genuinos del “modelo liberal” dentro de la OCDE, destacan por no dedicar apenas recursos a este tipo de medidas.

### **11.3. Autoridades locales y fomento del empleo**

Como ya se ha señalado, el paro, además de ser un problema de gran magnitud en la mayoría de las economías actuales, tiene una incidencia muy desigual en los individuos según cuáles sean, entre otras características, su edad, sexo o nivel de estudios. También suele tener una incidencia territorial muy desigual. Por ejemplo, los diferentes países y regiones del UE presentan valores muy diversos de las principales variables del mercado de trabajo. En este contexto, una cuestión que ha recibido una atención creciente de los expertos en Economía del Trabajo es la incidencia del paro en ámbitos territoriales más limitados, como es el caso de las ciudades. De hecho, paralelamente al aumento del paro, los problemas sociales de las ciudades han ido aumentando, a la vez que la pobreza y la marginación social se han agravado y han adquirido nuevos perfiles.

Asimismo, el ámbito local también ha sido señalado como el más adecuado para abordar muchos de estos problemas, entre ellos el del paro. Por una parte, son las autoridades locales que, además, tradicionalmente han sido responsables de una serie de medidas de política social, las que están en primera línea, las que antes reciben el impacto de esos problemas y se ven obligadas a darles respuesta. Por otra parte, esas autoridades, estarían más capacitadas que las autoridades responsables de niveles más amplios, para elaborar las estrategias específicas que responden a las peculiaridades de cada situación. Finalmente, se admite cada vez más que los procesos de desarrollo económico y de generación de empleo son extraordinariamente complejos, pues son el resultado de muchas variables, entre las que se encuentran los recursos naturales disponibles, los factores educativos y culturales y las características específicas del entramado institucional que hace que el conjunto de decisiones que toman los agentes económicos produzcan finalmente (o no) un aumento de la actividad y de la demanda de trabajo o un aumento de la empleabilidad de los trabajadores. Para poner en marcha estos procesos, el nivel local también podría presentar ventajas al facilitar el contacto, las interrelaciones informales y la cooperación de los diversos agentes, tanto públicos como privados.

Aun así, existen algunos problemas para que las autoridades locales puedan afrontar el problema del paro y sus consecuencias, siendo el principal la limitación de los recursos de los que disponen y la magnitud de los nuevos problemas. Por otro lado, la conexión entre estos problemas y la falta de empleo (o su escasa calidad) es cada vez

menos estrecha, aspectos estos últimos que no siempre pueden ser abordados fácilmente desde la perspectiva local.

En cualquier caso, existe un acuerdo bastante general de que es necesario reflexionar más sobre estas cuestiones, ya que no siempre se dispone de las teorías apropiadas para fundamentar plenamente la acción política a nivel de mercados de trabajos locales, aparte de que incluso los términos básicos que se utilizan, como lo “local” o las “ciudades” son términos ambiguos, que tienen acepciones muy diversas y esconden realidades muy heterogéneas. No obstante, algunos desarrollos recientes en la teoría del crecimiento económico y la “nueva geografía económica” han tenido también una incidencia en esta tendencia a dar un mayor protagonismo al nivel local. Cabe preguntarse, en particular, cuáles son las razones que explican este *cambio* de perspectiva (aparte del crecimiento mismo de la incidencia y de la duración del problema del paro). Cabe dar varias respuestas:

- La globalización de la economía y el debilitamiento de los estados nacionales, vacío este que tiende a ser llenado por los otros niveles de gobierno (Bagnasco y Le Galès, 1997). Se trataría de un fenómeno “transitorio” o, al menos, de un fenómeno de futuro incierto.
- El “descubrimiento” de la importancia de las “economías externas” que se obtienen en las aglomeraciones urbanas y regionales, ante el éxito experimentado, en un contexto de crisis, por algunas de ellas.
- La constatación de la coincidencia de intereses de amplias capas de la población a nivel urbano, dada la fuerte interdependencia económica entre ellas. Por ejemplo, la crisis y el cierre de una gran empresa no es un problema que afecta sólo a los trabajadores que son despedidos de la misma sino que puede tener efectos catastróficos mucho más amplios en su alrededor.
- La aparición, o agravamiento radical, de nuevos problemas muy localizados geográficamente, relacionados no sólo con la caída del empleo sino con la pérdida de un tipo específico de puestos de trabajo (aquéllos que en los sesenta permitieron la integración laboral y social de amplios colectivos de trabajadores, con bajos niveles de cualificación), que, al parecer, son especialmente graves en las *grandes* ciudades, en las que habría una creciente segmentación social (con tendencia a la “americanización” o a la “tercermundialización”).

Pero todavía quedan muchos problemas por resolver, como el que se refiere a la definición misma de lo “local”, de la economía o del mercado de trabajo local, así como los “límites” de lo local, tanto desde un punto de vista analítico como de estrategia y de política. A nivel analítico, hay que tener bien claro que los cambios locales no son únicamente el resultado de factores de esa índole, sino que dependen de un amplio conjunto de factores económicos, tecnológicos y sociales mucho más amplios. El resultado final, no obstante, depende de la interacción entre estos factores y las características únicas de cada localidad. A nivel político y estratégico, existe el riesgo de perder de vista los factores supralocales e iniciar un proceso de lucha competitiva con otras localidades (en la que, a la larga, nadie gana) así como de emprender acciones inútiles y poco eficaces que, en muchas ocasiones, son simple imitación de otras que

han tenido, quizá, éxito en otras localidades en circunstancias y condiciones muy diferentes.

En cuanto al concepto de “mercados de trabajo locales”, éstos se definen a veces recurriendo simplemente a divisiones de tipo administrativo o a instrumentos de medición concretos (como las áreas de desplazamiento vivienda-trabajo). Éste es un enfoque insatisfactorio, puesto que las divisiones administrativas suelen tener poco que ver con las condiciones económicas (cambiantes) de las diversas zonas, responden a otras lógicas y están muy enraizadas en factores del pasado. Aunque pueden ser muy importantes ya que, con frecuencia, determinan la distribución de competencias para el diseño y la puesta en práctica de las políticas de mercado de trabajo, no sirven para definir qué es un mercado de trabajo local. Tampoco pueden tomarse, simplemente, como criterio definidor de un instrumento de medición, por dos razones: en primer lugar, porque hay diferentes instrumentos alternativos disponibles; en segundo lugar, y principalmente, porque es el instrumento el que debería construirse a partir de la definición teórica de qué es un mercado de trabajo local y no al revés. Hay que ir, por tanto, a la teoría.

Recordemos, ante todo, la definición básica de “mercado de trabajo” y la incidencia que tiene el territorio. Un mercado es una institución social en la que compradores y vendedores intercambian información y realizan transacciones. En el mercado de trabajo, los empresarios (compradores) recogen información sobre los salarios y sobre la “calidad” de los trabajadores y los contratan. Los trabajadores (vendedores) buscan información sobre la existencia de puestos de trabajo vacantes y sobre los salarios y otras condiciones de trabajo que ofrecen. El territorio es importante en estas actividades “mercantiles”, desde una doble perspectiva:

- Para los empresarios, el aspecto más relevante es que la recogida de información es más barata si restringen su búsqueda a un área cercana. La extensión óptima de esta área, no obstante, variará según cual sea el nivel de cualificación requerido en cada caso. Esto significa que, desde el punto de vista de los compradores, *no hay uno sino varios* mercados de trabajo locales (definidos territorialmente).
- Para los trabajadores, hay dos factores importantes. En primer lugar, como en el caso de los empresarios, cabe citar el elemento de “coste de información”, que también variará según la extensión del área de búsqueda. Además, está el factor coste de desplazamiento desde la vivienda al trabajo (que incluye el coste eventual de cambiar de vivienda). Estos costes diferirán también en función de la ocupación (y del nivel salarial) así como de la situación familiar.

Una conclusión importante de estas consideraciones es que nunca será posible delimitar “un” mercado de trabajo local. Estos mercados variarán, especialmente, con el nivel de cualificación (ocupación) y con el sexo (situación familiar). Para complicar más las cosas, hay que subrayar que es probable que las fronteras entre estos diversos submercados sean muy cambiantes, variando con la situación coyuntural del mercado de trabajo ya que, en momentos de paro elevado, los trabajadores que buscan empleo tendrán que ampliar la zona de búsqueda con el fin de aumentar las probabilidades de encontrar trabajo, mientras que las empresas, en cambio, pueden reducir dicha área de búsqueda ya que habrá más candidatos disponibles para cada puesto de trabajo. En

momentos de paro reducido ocurrirá, evidentemente, lo contrario. La delimitación del mercado de trabajo local también puede verse afectada por las políticas públicas, especialmente por las que inciden en los costes de la movilidad geográfica (políticas de infraestructuras, transportes públicos y disposiciones relativas al mercado de la vivienda) y por las que inciden en los costes de la búsqueda de empleo, como la eficacia de la intermediación de los servicios de empleo y de las otras “redes” de información existentes, que pueden ser relativamente formales (anuncios en la prensa local en puntos fácilmente accesibles) o más informales, como las que pueden desarrollarse a través de las relaciones personales o comunitarias.

Por otro lado, en lo que respecta a la delimitación de los “mercados de trabajo locales”, existen diferentes criterios, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- las divisiones administrativas de distintos niveles o agregaciones de esas divisiones utilizando criterios de proximidad y de densidad de población;
- las zonas definidas según ocupación del suelo (que dependen a su vez de decisiones políticas) o agregaciones de estas zonas;
- las zonas definidas basándose en información sobre relaciones o movimientos vivienda—trabajo (datos de movilidad o de localización de empleos y de personas).

Desde 1992, la Encuesta de Fuerzas de Trabajo recopilada por Eurostat define tres tipos de áreas, compuestas por grupos de “unidades locales” contiguas:

- las áreas densamente pobladas, que tienen una densidad superior a los 500 habitantes por km<sup>2</sup> y una población total de, al menos, 50.000 habitantes;
- las áreas intermedias, que tiene una densidad de población entre 100 y 500 habitantes por km<sup>2</sup> y una población total de, al menos, 50.000 habitantes o es una zona adyacente a un área densamente poblada;
- las áreas débilmente pobladas, que son las que no cumplen los requisitos de las anteriores.

Otro enfoque basado en la localización de los puestos de trabajo y de la población, define un área de “desplazamientos domicilio—trabajo” (Travel to Work Area, TTWA) como la zona en que una elevada proporción de viajes domicilio—trabajo empiezan y terminan en ella (el 75% o el 70% para las áreas más grandes, en el caso de las áreas definidas a partir del censo 1981 británico<sup>14</sup>).

Un proyecto europeo reciente<sup>15</sup>, que agrupa a diversas ciudades del norte, ha desarrollado una metodología para definir las grandes zonas metropolitanas o “regiones

---

<sup>14</sup> Se requería, además, que el tamaño mínimo de la población activa fuera de 3.500 personas y que las áreas que formaban la TTWA fueran contiguas.

<sup>15</sup> Group of European Metropolitan Area Comparative Analysis (GEMACA), *North-West European Metropolitan Regions, geographical boundaries and economic structures*, (Noviembre, 1996).

urbanas funcionales”, inspirándose en los trabajos anteriores de Peter Hall y Paul Cheshire. En este estudio, se distinguen tres tipos de zonas, partiendo de la densidad territorial del número de puestos de trabajo:

1. La “aglomeración económica” (o núcleo económico central): conjunto de municipios limítrofes con una densidad de empleos superior a los 7 por hectárea y un mínimo de 20.000 (o bien un municipio de más de 20.000 puestos de trabajo y los municipios limítrofes que tienen más de 7 puestos de trabajo por hectárea).
2. La “aglomeración morfológica”: conjunto de municipios limítrofes con una densidad de población superior a los 7 habitantes por hectárea y un mínimo de 60.000 habitantes (o bien un municipio de más de 60.000 habitantes y los municipios limítrofes que tienen más de 7 habitantes por hectárea).
3. Las “regiones urbanas funcionales” (RUF) o zonas de influencia de los núcleos centrales ( zona del mercado de trabajo): la zona (o zonas) central(es) más los municipios limítrofes, cuando más del 10% de la población residente en dichos municipios trabaja en un núcleo central.

En el estudio citado, se delimitan, además, otros tres conceptos: aglomeraciones secundarias (forma parte de la RUF, pero no es limítrofe de la aglomeración principal); aglomeraciones externas (la que queda fuera de los límites de la RUF) y “enclaves” (municipios que no pertenecen a ninguna de las categorías mencionadas, pero que se encuentran insertos en alguna de ellas, por estar rodeados de municipios que sí cumplen los requisitos).

Por su parte, Estados Unidos utiliza una información similar a la del proyecto europeo para definir las zonas metropolitanas, si bien la metodología empleada es distinta. A partir de un núcleo central de más de 50.000 habitantes, en una primera iteración, se le añaden todos los municipios en los que más de un 15% de su población residente tiene su puesto de trabajo en el núcleo central. En una segunda iteración, se considera como núcleo central el conjunto definido en la primera y se le añaden los municipios que cumplen la misma regla del 15%. El cálculo se repite hasta cuatro veces. Cuando el conjunto así definido supera el millón de habitantes se considera como una “Metropolitan Statistical Area”. En algunos casos, se distinguen “Primary Metropolitan Statistical Areas”, que han de tener una dimensión mínima de 75.000 habitantes y un núcleo central de 50.000 (el conjunto, en este caso, se conoce como “Consolidated Metropolitan Statistical Areas”).

Obsérvese que, en todos los casos, hay un intento de aproximación no sólo a zonas de distinto tamaño, de distinta importancia relativa, sino a una “jerarquía” de subzonas, que deben distinguirse en el interior de las zonas, o “mercados de trabajo” más amplias. Desde un punto de vista laboral, aparece una distinción importante entre las que tienen más puestos de trabajo que ocupados residentes (típicamente, el “núcleo central” o los núcleos, en su caso) y los que tienen un mayor número de residentes ocupados que de puestos de trabajo, es decir, las zonas predominantemente residenciales. Otras distinciones deberían tener en cuenta los otros estados posibles en el mercado de trabajo, y no sólo el de ocupado tal como se hace en estas delimitaciones. Puede haber, por ejemplo –y, de hecho, las hay— zonas cuyos residentes están mayoritariamente en paro, o tienen determinados problemas que limitan sus

posibilidades de integración en el mercado de trabajo; igualmente, zonas en las que predomina la población inactiva dada, por ejemplo, una estructura de edades específica. Evidentemente, todas estas zonas (o subzonas) plantean problemas distintos desde el punto de vista de la política laboral.

Adviértase también que la limitación principal de todos estos enfoques reside en su pretensión de definir lo que podría ser *un* mercado local de trabajo. Como se ha dicho, hay varios mercados locales, de dimensiones distintas, que se superponen parcialmente en las mismas zonas geográficas, definidos por la ocupación (incluso el sector de actividad) y determinadas características personales (como sexo y edad), así como la situación familiar. En el recuadro 11.5 se aplican varios de los criterios expuestos para cuantificar el tamaño del “mercado de trabajo local” de Barcelona.

<b>Recuadro 11.5. ¿Qué tamaño tiene el “mercado de trabajo” de Barcelona? (Datos del Censo de Población de 1991)</b>				
Unidad	Número de municipios	Extensión (km <sup>2</sup> )	Población residente	Número de puestos de trabajo
Divisiones administrativas:				
Municipio	1	97	1.643.542	761.000
Comarca		147	2.100.000	
Provincia		7.858		
Comunidad autónoma				
Enfoque TTWA (áreas desplazamientos domicilio--trabajo) según Clusa y Roca (1997)				
Umbral del 90%	168			
Umbral del 75%	98			
Umbral del 50%	16			
Metodología USA con datos del Censo de 1991 (Clusa y Roca, 1997)				
1ª iteración	67		3.200.000	
2ª iteración	38		424.536	
3ª iteración	28		495.756	
4ª iteración	12		34.362	
Total	146		4.161.646	1.500.000
Enfoque “región urbana funcional” (RUF) según Salvador, Mora, Salvat (1997)				
Aglom. económica	46	847	3.641.000	1.377.000
Aglom. morfológica	63	1,273	3.791.000	1.430.000
RUF	131	2.634	4.090.000	1.524.000

Hasluck (1997) señala también, como otra limitación de estos enfoques, que parecen implicar cierto nivel de equilibrio entre la demanda y la oferta y que olvidan las importantes divergencias que puede haber entre unas zonas y otras. Aunque esta crítica no invalida el enfoque, sí que indica que puede haber problemas muy distintos, que deben investigarse. Desde el punto de vista de las políticas que se deben aplicar, esta observación es importante. Teniendo en cuenta la distinta naturaleza de los problemas de mercado de trabajo de una zona a otra, Hasluck establece la tipología siguiente, para el Reino Unido:

1. Áreas de crecimiento de alto nivel
2. Áreas de salarios elevados

3. Áreas dominadas por el empleo en los servicios
4. Pequeñas ciudades y zonas rurales en crecimiento
5. Áreas dominadas por el empleo en la industria
6. Áreas con niveles de desempleo elevados
7. Áreas metropolitanas del norte y del centro (Midlands)

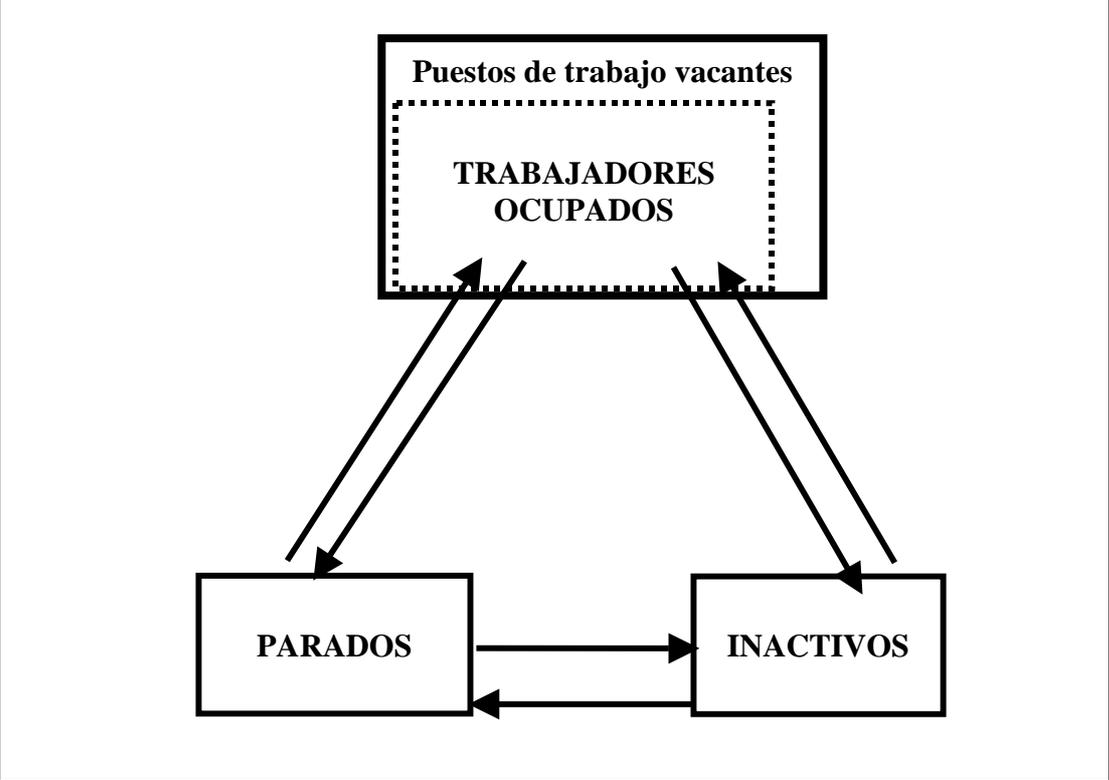
Esta clasificación, como cualquier tipología, es discutible. Además, es probable que muchas de estas zonas sean más bien partes de determinados mercados de trabajo que “mercados de trabajo locales”, identificados como tales. No obstante, desde el punto de vista de la caracterización de la distinta problemática de diversas zonas, estas distinciones son sin duda relevantes, como lo son también otros conceptos que indican la fuerte diversidad de los problemas territoriales de los mercados de trabajo (las “inner cities” americanas y británicas, las “banlieues” francesas, etc.).

En principio, el ámbito óptimo para diseñar y desarrollar las políticas activas de mano de obra debería ser el del mercado de trabajo local, tal como lo hemos definido, lo que, en el caso de grandes aglomeraciones urbanas, equivale al concepto de “mercado local cerrado”. La razón principal es que es en este ámbito donde coinciden (casi) la demanda y la oferta. En ámbitos inferiores, puede haber grandes diferencias entre estas dos magnitudes. Se trata de la situación característica de los (impropiamente) denominados “mercados locales abiertos”. Las diferencias entre los mercados locales “cerrados” y “abiertos” pueden apreciarse en las figuras 11.1 y 11.2.

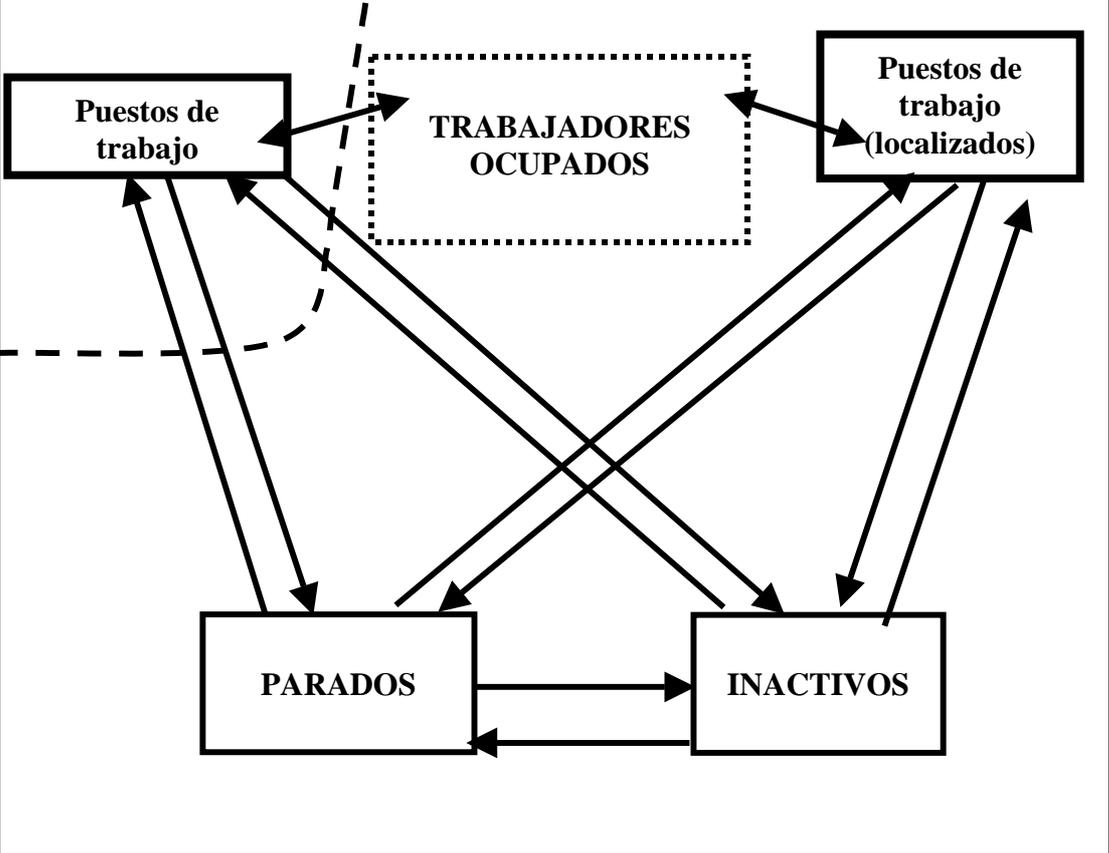
Estos mercados de trabajo “cerrados”, que suelen tomar como punto de partida una determinada aglomeración urbana, a cuyo núcleo se agregan otras zonas próximas, deberían ser, por lo tanto, la unidad geográfica básica de los mercados de trabajo y deberían ser también, a través de mecanismos institucionales que pueden ser muy variados, el ámbito de elaboración y puesta en práctica de las políticas de empleo, para lo cual también debería tenerse en cuenta la totalidad del “mercado local de empleo”.

Ahora bien, normalmente, las zonas geográficas sobre las que tienen competencia las autoridades locales suelen ser *menores* que el mercado de trabajo “local”, en cuyo caso, como ocurre con frecuencia, no será fácil poner en marcha los mecanismos que permitan llevar el diseño y la puesta en práctica de las políticas al nivel del mercado “real”. Además, la mejora de las infraestructuras de transporte y de comunicaciones ha tendido a aumentar el tamaño de los mercados de trabajo; las instituciones, por el contrario, son más rígidas y difíciles de cambiar y no es probable que hayan seguido este proceso de agrandamiento. Así pues, muchas de esas instituciones tenderán a encontrarse en una situación de “mercados abiertos” que exige una fuerte coordinación “horizontal” con la acción de las otras autoridades que comparten una responsabilidad en el mismo mercado de trabajo.

**Figura 11.1 .- Mercados de trabajo cerrados**



**Figura 11.2.- Mercados de trabajo "abiertos"**



#### 11.4. La Unión Europea y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo

Una de las críticas más importantes que se hicieron al proceso establecido por el Tratado de Maastricht para acceder a la Unión Monetaria es que no tenía en cuenta las variables reales de la economía y, en particular, la situación de los mercados de trabajo. Algunos llegaron a pedir que se añadiera a los “criterios de convergencia” del Tratado un “criterio de empleo”, aunque a menudo sin especificar las características que habría de tener este criterio y si su incumplimiento impediría, eventualmente, la participación en la Unión Monetaria. Aceptar esta posibilidad equivalía a reconocer que la Unión Monetaria es negativa o, al menos, que no permite mejorar la situación del empleo, en contra de lo que cabía esperar.

Sin embargo, la opinión pública veía las disposiciones del Tratado de Maastricht más bien como una amenaza para el empleo y los sistemas de bienestar, tal y como dejaron bien patentes las dificultades para ratificar el tratado en los países en los que se sometió a referendun<sup>16</sup>. Además, como hemos visto, a partir de 1992 la situación de los mercados de trabajo se deterioró rápidamente y, como consecuencia de ese deterioro, aumentó la preocupación de la opinión pública sobre el paro y los efectos que podría tener sobre este problema el proceso de profundización de la integración europea que se había puesto en marcha.

Con el fin de responder a estas preocupaciones, el presidente de la Comisión, Jacques Delors, realizó una amplia exposición sobre los problemas del empleo en Europa en el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en junio de 1993, tras lo cual el Consejo le pidió que preparara un libro blanco sobre “Crecimiento, competitividad y empleo”. A partir de esa fecha, todas las reuniones de final de semestre del Consejo Europeo han dedicado una buena parte de su agenda a discutir los problemas del empleo. A finales de 1993, en Bruselas, Delors presentó el “libro blanco” y el Consejo aprobó un primer “plan de acción” que consistía en la definición de un “marco general” para las acciones que habían de desarrollar los Estados miembros, algunas actuaciones a cargo de los organismos comunitarios y un “mecanismo de seguimiento” de todas estas acciones. Seis meses más tarde, en Essen, se acordó pedir a los Estados miembros que presentaran sus estrategias contra el paro en forma de “planes plurianuales” que serían evaluados por el Consejo.

Así se fue diseñando un procedimiento que, finalmente, se convertiría en el nuevo Título sobre el empleo del Tratado de Amsterdam<sup>17</sup>. El procedimiento consiste en un sistema de “vigilancia multilateral” sobre las políticas de empleo, que tiene algunas similitudes con el mecanismo de “vigilancia multilateral” que preveía el Tratado de Maastricht para las políticas macroeconómicas, aunque es claramente diferente. El punto de partida de este procedimiento es la aprobación por parte del Consejo de unas “orientaciones” o “directrices”, que los estados miembros se

---

<sup>16</sup> Como se recordará, el único referendun en el que el “sí” ganó sin problemas fue el de Irlanda, país que, durante esos años, experimentó la evolución más positiva de los mercados de trabajo.

<sup>17</sup> Para un análisis más detallado de este proceso, véase Fina (1996, 1998).

comprometen a introducir en unos “planes de acción para el empleo”. Los estados miembros, a continuación, deben informar a la Comisión sobre la puesta en práctica de los planes y ésta elabora una comunicación que, tras un proceso de consulta y discusión, se somete al Consejo. A la vista de las recomendaciones de esta comunicación, el Consejo reelabora sus “directrices” y el procedimiento se inicia de nuevo.

La reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997, a petición del nuevo gobierno socialista francés, adelantó la puesta en marcha del nuevo Título sobre el empleo, sin esperar a que el Tratado de Amsterdam fuese ratificado por todos los Estados miembros. También aprobó el primer conjunto de nuevas directrices para las políticas de empleo (véase el recuadro 11.6). Como se puede constatar, se trata de recomendaciones relativamente amplias que se refieren a unos tipos de medidas que prácticamente todos los Estados miembros llevaban desarrollando desde hacía algún tiempo, aunque con diferente intensidad.

<b>Recuadro 11.6.- Las orientaciones o “directrices” de fomento del empleo para 1998 acordadas en el Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo (20—21 de noviembre de 1997):</b>
<b>PILAR I: MEJORAR LA “OCUPABILIDAD”</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ofrecer una “nueva oportunidad” a todos los jóvenes antes de que hayan pasado 6 meses en paro.</li> <li>2. Ofrecer un “nuevo comienzo” a todos los parados antes de que hayan pasado 12 meses en paro</li> <li>3. Reforzar las políticas activas hasta alcanzar el porcentaje de cobertura de los tres mejores Estados miembros o el 20% de los parados (plazo: cinco años, prorrogables).</li> <li>4. Fomentar acuerdos para la formación y otras medidas que faciliten la inserción laboral de los parados.</li> <li>5. Fomentar acuerdos para la formación continua.</li> <li>6. Reducir las tasas de fracaso escolar.</li> <li>7. Facilitar la transición de los jóvenes entre el sistema educativo y el productivo.</li> </ol>
<b>PILAR II: DESARROLLAR EL “ESPÍRITU DE EMPRESA”</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Reducir cargas y obstáculos para la creación de empresas.</li> <li>9. Fomentar el trabajo por cuenta propia.</li> <li>10. Desarrollar las iniciativas locales de empleo.</li> <li>11. Reducir las cotizaciones sociales y la fiscalidad sobre el empleo</li> <li>12. Estudiar la reducción del IVA sobre determinados servicios intensivos en mano de obra y no sometidos a la competencia internacional.</li> </ol>
<b>PILAR III: FOMENTAR LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y DE LAS EMPRESAS</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Negociar la reducción y reorganización del tiempo de trabajo.</li> <li>14. Asegurar la “flexibilidad” de la contratación y una seguridad suficiente del empleo.</li> <li>15. Fomentar la inversión en los recursos humanos de la empresa.</li> </ol>
<b>PILAR IV: GARANTIZAR LA “IGUALDAD DE OPORTUNIDADES”</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Mejorar la situación de la mujer en el mercado de trabajo.</li> <li>17. Facilitar la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar.</li> <li>18. Ayudar a la reincorporación en la vida laboral de hombres y mujeres tras una ausencia prolongada.</li> <li>19. Favorecer la inserción laboral de los minusválidos.</li> </ol>
Fuente: Comisión Europea, reproducido en <i>Documentación Laboral</i> , nº 55.

Las orientaciones sobre el empleo para 1998 que, con ligeras modificaciones, que se analizarán más adelante, se han mantenido para los tres años siguientes, presentan diversos problemas. Ante todo, el enfoque adoptado es claramente dirigista, de “arriba abajo”, en contra de lo que tradicionalmente había venido recomendando la Comisión para este tipo de políticas. Como ya se ha señalado, los problemas de

mercado de trabajo difieren mucho de un país a otro y su tratamiento requiere también de fórmulas muy distintas. Aunque las orientaciones de Luxemburgo son amplias y relativamente vagas, limitan, no obstante, el tipo de cuestiones que se pueden tratar y fácilmente incitan a dejar fuera del debate o de las estrategias nacionales para el empleo aspectos que, en determinados casos, pueden ser cruciales.

Otras dos características de las “directrices de Luxemburgo”, que las diferencian del procedimiento existente para las políticas macroeconómicas y que limitan considerablemente su efectividad, son la peculiar cuantificación que se hace de algunos objetivos que se debían alcanzar y la ausencia total de algún sistema de incentivos y de sanciones que garanticen su seguimiento.

En lo que se refiere a la cuantificación de los objetivos que se debían alcanzar, los Estados miembros se opusieron totalmente, a pesar de las aspiraciones de la Comisión, a poner cifras a objetivos definidos en función de sus “resultados” (por ejemplo, un determinado aumento del empleo o una determinada reducción del paro) de manera similar a como se hizo para la inflación o para los déficits públicos en los criterios de Maastricht. Se optó, en cambio, por la salida, muy discutible, de cuantificar la *intensidad* con la que se tendrían que utilizar determinados *instrumentos* de las políticas de empleo. Así, las primeras directrices establecen que, en un plazo de cinco años (prorrogable), todos los jóvenes que llevaran más de seis meses inscritos como parados y todos los adultos que llevaran más de un año se habían de beneficiar de alguna medida de empleo, formación u otras actuaciones similares y que había que tender a que estos tipos de acciones cubrieran a una proporción de parados igual a la media de los “tres estados miembros que hayan obtenido los mejores resultados en este ámbito y como mínimo al 20%”. Técnicamente, estos requisitos tienen muy poco sentido ya que estas medidas han de juzgarse no sólo por el número de parados a los que afectan sino por su eficacia en la creación de empleo y en la reducción del paro. Si se cumplieran de verdad –lo que resulta bastante dudoso–, podrían obligar a algunos Estados miembros a destinar un volumen adicional de recursos muy importantes a actuaciones de eficacia discutible e impedir, en cambio, que se utilicen para intervenciones mucho más prioritarias.

La falta de estímulos y de sanciones hace también que el proceso pierda credibilidad. Las “sanciones morales” no tienen prácticamente ninguna eficacia y, en todo caso, es dudoso que ni siquiera se apliquen ya que ningún Estado tendría interés en ello. Los recursos de los fondos estructurales –especialmente, los del Fondo Social Europeo– se habrían podido utilizar, en cambio, para establecer incentivos y sanciones creíbles. De esta manera, el “procedimiento de Luxemburgo” sería mucho más útil y mejoraría también, sin duda, la eficacia de las actuaciones cofinanciadas por los fondos comunitarios. De hecho, los países que gestionan con más seriedad y rigor este tipo de medidas utilizan ya estos sistemas de incentivos y sanciones para el reparto de los fondos disponibles. La utilización de estos mecanismos a nivel comunitario tendría la ventaja adicional de unificar dos procedimientos de planificación y de evaluación –el de Luxemburgo y el establecido en los Reglamentos de los fondos estructurales–, reduciendo el papeleo y el trabajo burocrático inútil.

El procedimiento de Luxemburgo presenta también el problema de ser extraordinariamente pesado. El ciclo anual es demasiado breve para el diseño, puesta en

marcha y seguimiento de unas medidas cuya eficacia ha de valorarse siempre en un horizonte de medio plazo. Hay aquí una diferencia esencial entre estas medidas y las políticas macroeconómicas, de carácter marcadamente coyuntural y de corto plazo, que no se ha tenido en cuenta. La repetición de este ciclo anual sin poder introducir novedades significativas corre el riesgo de convertirse en una rutina burocrática, sin incidencia alguna en la mayoría de las políticas de empleo. En momento de mejora del mercado de trabajo, como ha ocurrido desde 1994, es probable que estos defectos se agudicen. Este ciclo, además, se pone en marcha de manera separada, sin coordinación alguna con otras actuaciones que tienen muchos puntos en común, como la planificación y la puesta en práctica de las políticas estructurales.

¿Qué ha ocurrido a lo largo de los tres primeros años de funcionamiento del nuevo procedimiento? Como se ha dicho, el Consejo de Luxemburgo aprobó, sin debate previo, las primeras “orientaciones para el empleo” que debían ponerse en práctica en 1998. Se trata de diecinueve “consejos”, agrupados en cuatro pilares (véase el recuadro 11.6), los mismos que utilizan las orientaciones para 1999 (véase el recuadro 11.7) y para el año 2000 que, prácticamente, coinciden con las del año anterior<sup>18</sup>.

<b>Recuadro 11.7. Las directrices para el empleo en 1999</b>
<b>I: MEJORAR LA CAPACIDAD DE INSERCIÓN PROFESIONAL:</b>
<i>Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración</i>
1. Ofrecer una “nueva oportunidad” a todos los jóvenes antes de que hayan pasado 6 meses en paro. 2. Ofrecer un “nuevo comienzo” a todos los parados antes de que hayan pasado 12 meses en paro
<i>Sustituir medidas pasivas por medidas activas</i>
3. Reforzar las políticas activas hasta alcanzar el porcentaje de cobertura de los tres mejores Estados miembros o el 20% de los parados. 4. Revisar el sistema de prestaciones y fiscalidad para estimular la búsqueda de empleo y desarrollar medidas que permitan prolongar la vida laboral.
<i>Fomentar un planteamiento de cooperación</i>
5. Fomentar acuerdos para la formación y otras medidas que faciliten la inserción laboral de los parados. 6. Fomentar acuerdos para la formación continua.
<i>Facilitar la transición de la escuela a la vida laboral</i>
7. Reducir las tasas de fracaso escolar. 8. Desarrollar la capacidad de adaptación de los jóvenes a las transformaciones tecnológicas y los sistemas de aprendizaje.
<i>Promover un mercado de trabajo abierto a todos</i>
9. Facilitar la integración laboral de los minusválidos, minorías étnicas y otros grupos desfavorecidos.
<b>II: DESARROLLAR EL “ESPIRITU DE EMPRESA”:</b>
<i>Facilitar la creación y gestión de empresas</i>
10. Reducir cargas y obstáculos para la creación y el crecimiento de las empresas. 11. Fomentar el trabajo por cuenta propia y promover acciones de formación los para empresarios.
<i>Aprovechar las nuevas oportunidades de creación de puestos de trabajo</i>
12. Desarrollar las iniciativas locales de empleo y promover actividades para satisfacer las nuevas necesidades sociales.. 13. Aprovechar el potencial de empleo del sector servicios y los servicios relacionados con la industria.
<i>Adaptar el régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo</i>

<sup>18</sup> La Comisión Europea publica las directrices para el empleo en Internet en el servidor Europa (<http://europa.eu.int>); las directrices para el año 2000 también pueden consultarse en *Documentación Laboral*, nº 60.

14. Reducir las cotizaciones sociales y la fiscalidad sobre el empleo.
15. Estudiar la reducción del IVA sobre determinados servicios intensivos en mano de obra y no sometidos a la competencia internacional.
<b>III: FOMENTAR LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y DE LAS EMPRESAS</b>
<i>Modernizar la organización del trabajo</i>
16. Negociar la reducción y reorganización del tiempo de trabajo.
17. Asegurar la “flexibilidad” de la contratación y una seguridad suficiente.
<i>Apoyar la adaptabilidad de las empresas</i>
18. Fomentar la inversión en los recursos humanos.
<b>IV: REFORZAR LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES</b>
<i>Enfoque de integración en las políticas generales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres</i>
19. Integrar la política de igualdad de oportunidades en todas las directrices..
<i>Combatir la discriminación entre hombres y mujeres</i>
20. Reducir la desigualdad entre hombres y mujeres respecto al empleo y a los salarios
<i>Conciliar la vida laboral con la vida familiar.</i>
21. Promover políticas de apoyo a la familia.
<i>Facilitar la reincorporación al mercado de trabajo</i>
22. Ayudar a la reincorporación en la vida laboral de hombres y mujeres tras una ausencia prolongada.
Fuente: Comisión Europea, reproducido en <i>Documentación Laboral</i> , nº 56

El primer “pilar” comprende las medidas activas, dirigidas a mejorar la “ocupabilidad” y la capacidad de inserción profesional, a las que ya hemos hecho referencia. El segundo comprende diversas recomendaciones para el fomento de las iniciativas empresariales y la eliminación de trabas para la creación de empresas, incluida la de modificar los “impuestos sobre el empleo”, un tema importante pero, al mismo tiempo, difícil y polémico, así como la reducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) para determinadas actividades de servicios no sometidas a la competencia internacional, medida ésta sugerida por el Parlamento Europeo y que es, quizá, la más innovadora de la lista de recomendaciones.

El tercer pilar se refiere a las medidas de “reorganización” del trabajo y refleja el compromiso entre las posiciones de diversos gobiernos: por una parte, los que consideran que hay que seguir por el camino de la “desregulación” de las relaciones de empleo y, por otra, los que creen que hay que cambiar la normativa pero teniendo en cuenta también los intereses de los trabajadores; entre estos últimos, se incluyen las posiciones de los que abogan, como el gobierno francés, por una reducción del tiempo de trabajo<sup>19</sup>.

Por último, el cuarto pilar agrupa cuatro recomendaciones relativas a la eliminación de las prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo, mezclando orientaciones relativas a un tema en el que Europa ha desempeñado un papel muy importante, el de la igualdad entre hombres y mujeres, con otras cuestiones que tradicionalmente han sido de responsabilidad directa de los Estados miembros, como los programas de integración de los trabajadores minusválidos.

---

<sup>19</sup> Las posiciones de los diversos gobiernos sobre este punto, tal como se presentan en los Planes de 1998, se resumen en Pérez Infante y Fina (1999).

El siguiente paso del proceso fue la elaboración de Planes de Acción para el Empleo (PAES) por parte de los gobiernos de los Estados miembros. Aunque se había acordado seguir un “esquema común”, no todos los Estados miembros lo siguieron. De hecho, los planes de los países “desviacionistas” resultan ser los más interesantes, pues estos países son los que tienen una estrategia para el empleo más elaborada y consolidada y se han sentido poco ligados por las “directrices” y sus planes se limitan a presentar esa estrategia y a subrayar los puntos de contacto con las orientaciones comunitarias. En otros países, en los que esta estrategia no existe, como es el caso español, las orientaciones han servido de excusa para no tener que elaborarla. En estos casos se incluyen las actuaciones ya previstas en el ámbito de cada orientación, sin sentirse obligados a seguirlas una a una con todo detalle.

Todos los Planes prestan una atención especial a las tres primeras directrices, las que establecen objetivos cuantificados. En algunos casos, se señala que el país en cuestión ya cumple los objetivos establecidos y, en otros, se indica que no los cumplen porque no entran en sus prioridades e insinúan que estarían dispuestos a hacer los esfuerzos necesarios si recibiesen ayudas comunitarias adicionales. Finalmente, otros Estados quieren demostrar que son los “mejores alumnos” y prevén una ampliación importante de las acciones que ya tienen planificadas, sin preguntarse si son realmente necesarias o no. De hecho, cumplir formalmente estas tres primeras directrices no es difícil, ya que sólo exigen realizar alguna “acción” de cualquier tipo, ya sea formativa, de creación de empleo, o de orientación, información o consulta, sin definir con precisión el colectivo al que irían destinadas esas acciones.

El Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998) hizo un primer examen de los PAES y lamentó la escasa participación de los interlocutores sociales en su elaboración. Seis meses más tarde, el Consejo de Viena formalizó el análisis. En este Consejo se debatieron también algunas de las debilidades del procedimiento como las apuntadas más arriba. En sus conclusiones, el Consejo subraya, por ejemplo, la necesidad de definir en los PAES objetivos cuantificados de resultados cuando proceda y de estrechar la relación entre este procedimiento y el establecido en el Tratado para las políticas económicas. Señala también la necesidad de una mayor implicación de los interlocutores sociales, a nivel comunitario, para alcanzar un “gran pacto de empleo”, que asegure la compatibilidad de las políticas salariales y la política monetaria. Finalmente, el citado Consejo de Viena dio el visto a las “orientaciones para el empleo” de 1999 (véase el recuadro 11.7). Como ya hemos dicho, las “orientaciones” de 1999 difieren poco de las relativas al año anterior. Se han mantenido los cuatro “pilares”, se ha cambiado la ubicación de alguna rúbrica y se han añadido tres recomendaciones adicionales. El cuarto pilar se ha limitado al ámbito tradicional de la política comunitaria de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, por ello, la recomendación relativa a los trabajadores minusválidos se ha trasladado al primer pilar.

Las tres nuevas orientaciones se refieren a los aspectos siguientes:

- rediseñar las políticas de protección social con el fin de que no afecten negativamente a los incentivos para buscar empleo, así como adoptar medidas que permitan retrasar la edad de jubilación (orientación 4);

- explotar la capacidad de creación de empleo en los servicios, un sector en el que Europa –y, muy especialmente, España- es claramente deficitario (orientación 13);
- integrar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la puesta en práctica de todas las orientaciones (orientación 19).

Por su parte, en noviembre de 1999 el Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales estableció las “orientaciones” para el año 2000, que son prácticamente iguales a las del año anterior. Mantienen los cuatro “pilares” originales y el único cambio sustancial es la supresión de la directriz relativa al estudio de la reducción del IVA sobre determinados servicios intensivos en mano de obra y no sometidos a la competencia internacional, con lo que el número total de orientaciones asciende a 21, una menos que en 1999. Otros cambios de menos entidad, que no afectan al enunciado y sentido de las distintas orientaciones, se refieren a que los Estados miembros prestarán especial atención a la puesta a punto de una formación informática en las escuelas (orientación 8) y a la supresión de la referencia a las tecnologías medioambientales y a la necesidad de aprovechar el creciente papel de los servicios públicos de empleo en la identificación de las oportunidades de empleo locales así como en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales (orientación 12).

Posteriormente, el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 estableció la necesidad de abordar cuatro ámbitos fundamentales en la revisión a medio plazo de las directrices de empleo a nivel comunitario, en cuya elaboración, aplicación y seguimiento deben estar más implicados los interlocutores sociales:

- mejorar la empleabilidad y reducir las deficiencias de cualificaciones, especialmente de los parados;
- dar una mayor importancia a la formación continua fomentando, para ello, acuerdos entre los interlocutores sociales;
- aumentar el empleo en los servicios, incluidos los personales;
- fomentar todos los aspectos de la igualdad de oportunidades, incluida la reducción de la segregación profesional.

En este contexto, el Consejo de Lisboa consideró que el objetivo global de estas medidas debería ser aumentar la tasa de empleo de una media del 61% a una cifra que se acerque lo más posible al 70% y aumentar el porcentaje de mujeres empleadas del 51% a más del 60%; ambos objetivos deberían alcanzarse en el año 2001 como máximo. Para ello, y teniendo en cuenta las diferentes puntos de partida, los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de establecer objetivos nacionales para aumentar las tasas de ocupación, incrementando los efectivos laborales al tiempo que se refuerza la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Asimismo, el Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000 ratificó la necesidad de reforzar aún más la Estrategia Europea para el Empleo mediante la realización de un balance intermedio del proceso de Luxemburgo que sirva de base para la revisión de las Directrices para el empleo correspondientes al año 2001, centrándose en particular la participación de los interlocutores sociales en la modernización de la organización del

trabajo, la educación permanente y el aumento del índice de empleo, especialmente del femenino.

Como consecuencia de los acuerdos del Consejo de Lisboa, las directrices para el año 2001, que mantienen los cuatro pilares de los años anteriores, insisten, en su exposición de motivos, en la necesidad del aprendizaje permanente, la necesidad de asociar a los interlocutores sociales en la aplicación, control y seguimiento de las estrategias de empleo, el carácter integral de las directrices, la consideración de las disparidades regionales y el establecimiento de indicadores cuantitativos para evaluar los progresos realizados en cada uno de los cuatro pilares.

En comparación con las directrices del año 2000, las del 2001 suponen una reorganización de las orientaciones incluidas, así como una reducción de su número total de 21 a 18. Entre los cambios más importantes destacan la supresión del objetivo de que las políticas activas alcancen al 20% de los parados, la insistencia en que la formación informática alcance a todos los ciudadanos y la intensificación de los esfuerzos para eliminar los desfases entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo.

A pesar de esta reorganización de las Directrices para 2001 y de que el texto de las directrices es bastante más prolijo que las de años anteriores, introduciendo algún cambio terminológico y mayores precisiones, apenas se han producido modificaciones sustanciales con respecto a las primeras Directrices para 1998 y, lo que es más importante, las expectativas que se habían generado con los acuerdos del Consejo de Lisboa apenas se han concretado y desarrollado.

<b>Recuadro 11.8. Las directrices para el empleo en 2001 (Resumen)</b>
<b>I. MEJORAR LA CAPACIDAD DE INSERCIÓN PROFESIONAL</b>
<i>Combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración</i>
1. Ofrecer a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de paro en el caso de los jóvenes y doce en el de los adultos.
<i>Planteamiento más favorable al empleo</i>
2. Revisar y, cuando sea necesario, reformar sus regímenes fiscales y de protección social para eliminar las trampas de pobreza y ofrecer incentivos a los desempleados o a las personas inactivas para que busquen y acepten las oportunidades de empleo.
<i>Desarrollar una política para prolongar la vida activa</i>
3. Establecer políticas destinadas a prolongar la vida activa de los trabajadores de más edad
<i>Desarrollar las competencias para el nuevo mercado de trabajo en el contexto del aprendizaje permanente</i>
4. Mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación
5. Poner al alcance de todos los ciudadanos el aprendizaje informático.
<i>Políticas activas para adaptarse a la demanda de puestos de trabajo y luchar contra los nuevos desfases</i>
6. Intensificar los esfuerzos para detectar y prevenir los desfases entre oferta y demanda de puestos de trabajo.
<i>Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo</i>
7. Facilitar la integración social de los colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo, como los discapacitados, las minorías étnicas, los inmigrantes y los pobres.
<b>II. DESARROLLAR EL “ESPÍRITU DE EMPRESA” Y LA CREACIÓN DE EMPLEO</b>
<i>Facilitar la creación y gestión de empresas</i>
8. Reducir sustancialmente los gastos generales y las cargas administrativas para la creación y crecimiento de las empresas.
9. Favorecer el acceso a la actividad empresarial de los autónomos y las pequeñas empresas.
<i>Nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios</i>

10. Eliminar las barreras para el suministro de servicios y desarrollar las condiciones marco que permitan crear más y mejores puestos de trabajo tanto en los servicios tradicionales como en los no tradicionales, los relacionados con las empresas y los servicios personales.
<i>Acción local y regional para el empleo</i>
11. Potenciar la creación de puestos de trabajo a nivel local y regional.
<i>Reformas fiscales en favor del empleo y la formación</i>
13. Reducir la carga fiscal total y, cuando proceda, la presión fiscal sobre el trabajo, en particular, sobre el poco cualificado y mal retribuido.
<b>III. FOMENTAR LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE LAS EMPRESAS Y DE SUS TRABAJADORES</b>
<i>Modernizar la organización del trabajo</i>
13. Instar a los interlocutores sociales a negociar la modernización de la organización del trabajo, incluidas las formas flexibles de trabajo y la reducción del tiempo de trabajo.
14. Reducir los obstáculos para el empleo, a la vez que se garantiza la aplicación de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo
<i>Apoyar la adaptabilidad en las empresas como un componente del aprendizaje permanente</i>
15. Renovar los niveles de cualificación dentro de las empresas, instando a los interlocutores sociales a que celebren acuerdos en este ámbito.
<b>IV. REFORZAR LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES</b>
<i>Integración en las políticas generales de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres</i>
16. Integrar la política de igualdad de oportunidades en todas las medidas incluidas en las directrices.
<i>Combatir la discriminación por razón de sexo</i>
17. Reducir la desigualdad entre hombres y mujeres respecto al empleo, el desempleo y los salarios.
<i>Conciliar la vida laboral con la vida familiar</i>
18. Promover políticas de apoyo a la familia.
Fuente: Comisión Europea, accesible en Internet en el servidor Europa, <a href="http://europa.eu.int/comm">http://europa.eu.int/comm</a>

¿Qué evaluación puede hacerse de lo conseguido con este mecanismo tras casi cinco años de funcionamiento? ¿Es sólo un ejercicio mediático de propaganda, pero sin ningún efecto tangible en el mercado de trabajo, como afirman algunos? No cabe duda de que el reconocimiento explícito de la importancia del empleo en el Tratado es un paso adelante muy significativo. De hecho, toda la legitimidad, desde un punto de vista económico, del proceso de integración europea descansa en la contribución que el nuevo planteamiento haga a la mejora de los niveles de vida y empleo de la población. Dicho esto, hay que reconocer que en el activo del nuevo procedimiento, tal como se ha ido concretando de hecho hasta ahora, hay muy poco. La puesta en marcha de los PAES quizá sirvió, en algún país, para que se adoptara un enfoque más integrado y a que las autoridades nacionales, regionales y locales reforzaran su cooperación. Quizá ha servido también para estimular un poco más el debate sobre el empleo. Pese a ello, el procedimiento está lejos de alcanzar lo que, si se hubiera diseñado mejor, podría haberse conseguido y con una mayor economía de medios.

Los próximos años deberían dedicarse a esta tarea de rediseñar un sistema que pueda ser útil y necesario. De hecho, las políticas activas forman parte del conjunto de actuaciones que en la Unión Monetaria adquieren una importancia mayor que la que han tenido hasta ahora. La cooperación puede ayudar a mejorar estos instrumentos de intervención en el mercado de trabajo, aumentando su eficacia. El procedimiento de cooperación, sin embargo, ha de ser totalmente distinto. Además de ser más flexible y

de estar más integrado en las otras políticas comunitarias, el nuevo mecanismo debería, por lo menos, cumplir los tres objetivos siguientes:

- Olvidar todo intento de copiar el mecanismo de vigilancia multilateral de las políticas macroeconómicas. Se trata de instrumentos de intervención diferentes, con problemas de puesta en práctica y “mecanismos de transmisión” entre los instrumentos y los objetivos también totalmente distintos. Este punto de vista justifica la existencia de procedimientos diferentes, aunque deban estar integrados y coordinados entre sí.
- Adoptar un enfoque de “abajo arriba”. Los problemas del mercado de trabajo, como hemos señalado reiteradamente a lo largo del libro, son muy diferentes de un país a otro. No sirven las mismas fórmulas en todos ellos. La “convergencia” en políticas activas carece de base, si no se demuestra la necesidad de adoptar ese tipo de políticas.
- Asegurar una mayor implicación de la sociedad y, en particular, de los interlocutores sociales en todo el proceso, desde la elaboración de las orientaciones hasta la evaluación de los resultados conseguidos, como se reconoció en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa.