

# LA RELACIÓN ENTRE EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL EN EL PAÍS VALENCIANO (1997-2017): UN ESTUDIO EN CURSO

*The relationship between the labour market and active employment and local development policies in the Valencian Country (1997-2017): an ongoing study*

JULI ANTONI AGUADO HERNÁNDEZ\*

Universitat de València, País Valencià, España

## RESUMEN

El texto presenta la relación entre los indicadores del mercado de trabajo y la configuración social del empleo y el presupuesto de las políticas activas de empleo y de desarrollo local en el País Valenciano en los últimos veinte años. A través del análisis de los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Servicio Valenciano de Empleo y Formación, muestra los resultados de una investigación en curso. Las principales conclusiones a las que se ha llegado son que el gasto en las políticas de empleo ha sido incoherente con la evolución del mercado laboral en los momentos de mayor necesidad de estas actuaciones. Esta desarticulación se atribuye a que estas actuaciones son diseñadas en las administraciones estatal y autonómica pero implementadas en el ámbito local, que carece de una delimitación de competencias concretas y no tiene un reflejo normativo ni presupuestario en la materia.

Palabras clave: políticas activas de empleo, desarrollo local, presupuestos públicos, mercado de trabajo, Comunidad Valenciana.

## ABSTRACT

The text presents the relationship between labour market indicators and the social configuration of employment and the budget of active employment and local development policies in the Valencian Country in the last twenty years. Through the analysis of the data of the Ministry of Employment and Social Security and the Valencian Employment and Training Service, it shows the results of an ongoing investigation. The main conclusions reached are that expenditure on employment policies has been inconsistent with developments in the labour market at times of greatest need for such action. This disarticulation is attributed to the fact that these actions are designed by state and regional administrations but implemented at the local level, which lacks a delimitation of specific competences and does not have a normative or budgetary reflection on the subject.

Keywords: active employment policies, local development, public budgets, Work market, Valencian Community.

\* **Correspondencia a:** Juli Antoni Aguado Hernández, Departament de Sociologia i Antropologia Social, Facultat Ciències Socials. Campus de Tarongers, Av. dels Tarongers, s/n (46021 València, España) – [juli.aguado@uv.es](mailto:juli.aguado@uv.es) – <http://orcid.org/0000-0001-7823-848X>

**Cómo citar:** Aguado Hernández, Juli Antoni. (2020). «La relación entre el mercado de trabajo y las políticas activas de empleo y desarrollo local en el País Valenciano (1997-2017): un estudio en curso»; *Lan Harremanak*, 42, 149-177. (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.21137>).

Recibido: 10 octubre, 2019; aceptado: 27 octubre, 2019.

ISSN 1575-7048 - eISSN 2444-5819 / © 2020 UPV/EHU



Esta obra está bajo una licencia  
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

---

**SUMARIO**

1. Introducción. 1.1. Fuentes y metodología.—2. La crisis y las políticas de austeridad.—3. La dimensión territorial del desarrollo local.—4. La incoherencia entre lo global y lo local.—5. Las políticas activas de empleo.—6. Los presupuestos de las políticas activas de empleo y el mercado de trabajo. 6.1.España.6.2.PaísValenciano.—7.Debate.—8.Conclusiones.—9.Bibliografía.—10. Anexo tablas.

---

## 1. Introducción

En el marco del proceso de globalización se ha producido, entre otros fenómenos, un proceso de desconcentración de los Estados que han ido transfiriendo parte de sus funciones y responsabilidades a los niveles sub-estatales, con el objeto de obtener una mayor eficiencia en los resultados. En el ámbito del desarrollo local (DL) español, y el valenciano en particular, este proceso revaloriza el territorio como un activo dinámico y posibilitador de riqueza.

Esta dimensión territorial es asumida, desde hace años, por la Unión Europea y por la legislación española. Sin embargo, éstas no se plasman en una delimitación de competencias concretas, ni tienen un reflejo normativo ni presupuestario en el ámbito de la Administración local. Sus programas e instrumentos de fomento de la ocupación, como las políticas activas de empleo (PAE), se definen de forma oficial desde el nivel central o autonómico, pero se desarrollan por los municipios, en un proceso de deslocalización de los diferentes programas más que de descentralización efectiva. Esta situación genera importantes problemas en la ejecución de estas políticas, dando lugar a un sistema desajustado a las necesidades del territorio que pierde así gran parte de su efectividad.

Desde este punto de partida, como parte de una investigación en curso del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia<sup>1</sup>, el trabajo profundiza en la desarticulación de la implementación en el contexto local de estas políticas de empleo fijadas por administraciones superiores.

---

<sup>1</sup> La investigación en marcha nace con el estudio de las PAE durante la crisis (Aguado, 2014; Aguado y Calvo, 2015) pero continúa actualmente con un análisis diacrónico de mayor alcance en busca de una interpretación más global y a largo plazo de la relación de estas políticas con el mercado de trabajo. Asimismo, en el texto se ha considerado el análisis de manera general sin distinción por género. Esta investigación también está en curso como parte del estudio más general, puesto que aunque los análisis presupuestarios no hacen distinción en este sentido, los indicadores del mercado de trabajo son diferentes para hombre y mujeres.

Para ello, el texto comienza con la revisión de las consecuencias que han tenido las políticas de austeridad desarrolladas durante la crisis. Posteriormente, expone la situación de la dimensión territorial del desarrollo local de la que forman parte las PAE. Seguidamente, se abordan estas actuaciones de fomento de la ocupación en sí mismas y se relacionan sus presupuestos con la evolución de los indicadores del mercado de trabajo. Finaliza con un debate sobre la materia, llegando a la conclusión de que el presupuesto de estas políticas activas ha sido incoherente con la evolución de la configuración social del empleo en los momentos de mayor necesidad de actuaciones en la materia, poniendo de manifiesto la incongruencia entre lo global y lo local.

### 1.1. Fuentes y metodología

El Presupuesto de un país es el espejo que refleja su realidad y su orientación económica y política (Strasser, 2000; Castoriadis, 1996). También revela los proyectos que un partido —o un sector de la sociedad— intenta poner en práctica. Sobre esta base, las aseveraciones del trabajo se basan en datos de los presupuestos de las PAE en el ámbito valenciano, especialmente las de DL, tanto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS) como del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (*Servef*, actualmente *Labora*). A esta información se ha añadido, para su contraste, datos de fuentes secundarias de otros estudios en el ámbito español.

En concreto, se han examinado las «Políticas del mercado de trabajo, formación profesional y medidas de apoyo al empleo» valencianas del *Anuario de estadísticas* de la Subdirección General de Estadística del MESS (1997-2017), considerado de forma desagregada las de «Fomento del desarrollo local» por ser el propio DL en sí mismo una PAE<sup>2</sup>. Asimismo, se ha acudido las *Memorias anuales de actividad* (2005-2016) del *Servef*<sup>3</sup>.

No obstante, los productos de las políticas muchas veces no son resultado sólo de las actuaciones de gobierno, sino que dependen también, cada vez más, de circunstancias externas (*p. ej.* las decisiones de la UE y su política monetaria, el precio del petróleo, la coyuntura internacional, etc.) (Sánchez-Cuenca, 2015). Asimismo, el aumento del empleo evidencia el dinamismo de la economía y su capacidad para competir de forma ventajosa en la división espacial del trabajo existente, mientras que el incremento del desempleo o los problemas de

---

<sup>2</sup> Éstas incluyen las de «Apoyo a la Creación de Empleo», «Apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales», «Fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E», «Promoción del empleo autónomo» e «Integración laboral de personas con discapacidad».

<sup>3</sup> De su presupuesto se ha analizado la «contratación y formación del personal técnico ADL», los «Pactos Territoriales para el Empleo», las «Ayudas a empresas I+E», el «Fomento del empleo autónomo» y la «Orientación para el Empleo».

inserción laboral son reflejo de lo contrario (Méndez y Prada, 2014). Por ello, no puede llegarse a conclusiones fundamentadas sobre las PAE sin ponerlas en su contexto de forma comparada con la evolución de los indicadores de la configuración social del empleo, el conjunto de rasgos básicos que caracterizan el mercado de trabajo de un territorio en cierto período (Prieto, 2013). En nuestro caso: afiliados a la Seguridad Social, efectivos laborales, tasa de actividad, contratos indefinidos, tasa de paro y paro registrado. Estos datos se extraen de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del *Movimiento Laboral Registrado* (MLR) del MESS (1997-2017).

Es cierto que podrían haberse considerado más variables tanto del presupuesto de las políticas de empleo como del mercado laboral. Sin embargo, se ha considerado que, para una primera aproximación y ante los datos disponibles, esta parecía suficiente.

De hecho, para observar los resultados desde una perspectiva complementaria y facilitar su interpretación, se han considerado las variaciones del gasto público y del mercado de trabajo en diferentes períodos significativos: desde 1997 hasta 2002, antes de las transferencias de las PAE a las autonomías; de 2002 a 2007, hasta el año anterior a la gran recesión; 2005-2008, cuando aparecen nuevos datos estadísticos sobre la materia; 2008-2011, incremento del gasto en PAE tras la crisis; 2011-2013, modificación la tendencia presupuestaria en un sentido negativo; y 2013-2017, «recuperación» económica.

Para completar el análisis, en busca de una interpretación más ajustada sobre el problema de estudio, se ha calculado el Coeficiente de correlación ( $r$ ) de Pearson como test de significación estadística de la relación entre las variables consideradas durante todo el período (1997-2017) y desde antes de la crisis económico-financiera (2007-2017).

## 2. La crisis y las políticas de austeridad

Resultado de una profunda crisis del modelo de desarrollo capitalista de las últimas décadas (Navarro *et al.*, 2011), la crisis «global» iniciada con la implosión del sistema financiero internacional ha afectado desde 2008, en mayor o menor grado, a todo el mundo y a todos los sectores (Méndez y Prada, 2014).

En España esta situación tiene mucho que ver un modelo productivo basado en el predominio de unos sectores económicos intensivos en trabajo, con bajo valor añadido, exiguo nivel tecnológico y con débil nivel de inversión en I+D, que promueve lo que puede denominarse una «economía de cartón piedra». Éste da lugar a un modelo de crecimiento con un patrón cíclico frágil, muy sensible a factores externos, con un mercado de trabajo y un paro estacionales (Soler, 2011; Banyuls, 2014; Martín y Zarapuz, 2017).

En la Comunidad Valenciana, esta realidad se acentúa por su concentración productiva en la construcción y los servicios no cualificados (Calvo *et al.*, 2017; CC.OO., 2018). Ello da lugar a la superposición de tres crisis: la internacional, la española y la valenciana (Romero y Sorribes, 2010). Esta superposición de crisis adquiere la forma de una «tormenta perfecta» basada en tres factores: el hundimiento (y la quiebra) del modelo económico; un sistema de financiación insuficiente y el «tsunami» inmobiliario y de la construcción; y los excesos en una gestión pública basada en el cortoplacismo que obvia otros sectores productivos (Sorribes, 2005; Soler, 2011; Boira, 2012; CC.OO., 2018). Todo ello sin olvidar que las transformaciones del contexto económico mundial —globalización, ampliación de la UE, aceleración tecnológica, etc.— vuelven obsoleta la estrategia empresarial valenciana de la competencia vía precios frente a los países económicamente emergentes —*p. ej.* China o India— (Soler, 2004).

Pero esta crisis empeora por la implementación de las políticas de austeridad desde 2010 basadas en el terreno macro, en el rigor de las cuentas, los ajustes del déficit y los recortes en gasto social, mediante actuaciones de devaluación interna y presión a la baja sobre los costes de los factores, como la desreglamentación y flexibilización de los mercados de trabajo y la desprotección de las personas desempleadas (Sánchez-Cuenca, 2015).

La recuperación económica se ha basado, además de en factores positivos de carácter coyuntural<sup>4</sup>, en las reformas laborales de 2010 y 2012 y sus sucesivos desarrollos, que posibilitan prácticas de gestión de la fuerza de trabajo regresivas basadas en la flexibilidad numérica, convirtiéndolas en una herramienta para el despido fácil, la devaluación de los salarios<sup>5</sup> y aumento de la desprotección por la pérdida de poder negociador de los trabajadores (Negueruela, 2013; Sánchez-Cuenca, 2015).

El principal exponente de esta respuesta, aún prevaleciente pese a la recuperación y al aumento de la ocupación desde 2013, han sido una economía «doblemente vertical», en la que las cifras de los extremos crecen (Apple, 1987). Ésta no se ha traducido en términos sociales, en una mejora de la calidad de vida de la población, sino en la extensión de la recesión, el incremento del desempleo (Méndez y Prada, 2014) —especialmente de larga duración— y el empeoramiento del ámbito laboral, con empleo de peor calidad y mayores niveles de precariedad (temporalidad, estacionalidad, parcialidad) en el que se crea. Ello ha dado lugar a un modelo poco inclusivo que afecta especialmente a quienes me-

---

<sup>4</sup> Como las bajadas de los precios internacionales del petróleo, de los tipos de interés en la zona euro y de la prima de riesgo por la política expansiva del BCE, así como por la devaluación del euro y la situación de inestabilidad y conflicto en países competidores como destino turístico en el Mediterráneo (CC.OO.-UGT, 2017).

<sup>5</sup> Los salarios han caído drásticamente desde 2009 hasta 2017 más de un 7% de media, incluso tras cuatro años de expansión económica (CC.OO.-UGT, 2017: 2-3; UGT, 2018: 4).

nos ganan, tienen peores condiciones laborales y menores posibilidades de progresar profesionalmente (Martín y Zarapuz, 2017). En el territorio valenciano, ha producido un importante retroceso en su crecimiento y en el bienestar en general, con el incremento de la desigualdad, el número de personas desempleadas de larga duración y la brecha de la pobreza en la sociedad<sup>6</sup>. La propia Comisión Europea (CE, 2017) parece compartir esta idea actualmente.

La consecuencia de ello ha sido la denominada «pobreza laboral y social»<sup>7</sup>, el hecho de que tener empleo no sea garantía de tener las necesidades básicas de una familia cubiertas, con lo que ello representa en cuanto al incremento de los niveles de vulnerabilidad, de pobreza y de exclusión social por encima de la media europea (CE, 2017; Anghel *et al.*, 2018; EC, 2018; Felgueroso, 2018). En el País Valenciano afecta especialmente a jóvenes, mujeres y mayores de 45 años, con el empobrecimiento generalizado de los trabajadores (Avaletm Territori, 2018; CC.OO., 2018), junto con un incremento de las desigualdades, que no disminuye con la mejora económica (UGT, 2018).

Este nivel de desigualdad es un problema económico ya que perjudica al crecimiento por diferentes vías (EC, 2018; Anghel *et al.*, 2018). En concreto, el importante peso del paro de larga duración plantea trabas para la economía en su conjunto, pues al enquistarse y estructuralizarse se recorta el potencial de crecimiento y su idoneidad para competir eficazmente en la actual división espacial del trabajo (Méndez y Prada, 2014; Martín y Zarapuz, 2017).

Por ello, si la sociedad desea garantizar unos estándares de bienestar mínimos para sus miembros, debe implementar medidas que trasladen la recuperación económica a todas las personas trabajadoras y desempleadas, mediante actuaciones de intervención concretas sobre los colectivos con mayores dificultades de inserción en los que inciden los altos niveles de desempleo con carácter más estructural, como personas desempleadas de larga y muy larga duración, mayores de 50 años, mujeres y jóvenes (Calvo y Lerma, 2009; García Pérez, 2017).

### 3. La dimensión territorial del desarrollo local

Estas políticas olvidan que, ante la crisis económica y de reestructuración productiva de los años 70 y 80, estas mismas actuaciones de control de los

---

<sup>6</sup> Para un mayor detalle de los indicadores de la configuración social del empleo en el País Valenciano puede consultarse, entre otros: Merino *et al.* (2012); Ingellis *et al.* (2013); Lorente *et al.* (2013); Prieto (2013); Martínez (2015); Sánchez-Cuenca (2015); Calvo *et al.* (2017); Avaletm Territori (2018).

<sup>7</sup> Siendo España es el tercer país de la Unión Europea con mayor porcentaje de trabajadores pobres, solo por detrás de Rumanía y Grecia (UGT, 2018: 5).

desequilibrios macroeconómicos articuladas «desde arriba» (inflación, déficit público, déficit de balanza de pagos), demuestran entonces su ineficacia frente a los problemas de estancamiento y desempleo, y su incapacidad para lograr la equidad en el reparto de la riqueza, al generar desigualdades territoriales por la agrupación de las inversiones públicas en los polos de desarrollo (Calvo y Lerma, 2009; Calvo y Martínez, 2012; Vázquez Barquero, 2012; Calvo *et al.*, 2017).

Esta incompetencia genera formas alternativas de entender los procesos de desarrollo. Siguiendo el referente del Reino Unido, Francia o Italia, la perspectiva macro deja paso a la micro para paliar los efectos de la crisis, y los entes locales implementan actuaciones para contrarrestar los efectos de la depresión impulsando la creación de empresas y el fomento del empleo, originando el modelo de DL actual en el que se enmarcan las PAE (Alonso, 1999; Alós, 1999; Pérez, 2005; Calvo *et al.*, 2017).

El concepto de «desarrollo local» puede entenderse como la *participación local en el desarrollo económico global* (*p. ej.* atracción de multinacionales al territorio, grandes estructuras y equipamientos, etc.). De otra forma, como el *desarrollo económico local con proyección global*, fomentando la innovación y el emprendedurismo para facilitar el acceso de la producción local a los mercados globales (*p. ej.* turismo, denominaciones de origen, etc.), que es la tendencia predominante los últimos años (Estela, 2012). Pero también como *desarrollo endógeno*, la dimensión más sostenible en la escala local, que puede definirse como:

Una política pública que tiene como objetivo favorecer un proceso reactivador de la economía y dinamizador de las sociedades locales, que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en un territorio determinado y la cooperación público-privada, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, creando empleo, renta y riqueza con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones locales. (Jiménez, 2012: 3)

Estas estrategias endógenas tienen una perspectiva alternativa a la de las políticas asistenciales. Buscan incidir en la generación de ocupación e ingresos por medio de la mejora de la productividad y la competitividad de los sistemas productivos locales (Albuquerque, 2004). Para ello, revalorizan el territorio, entendido como un elemento dinámico y posibilitador de riqueza, que se convierte en el principal activo del nuevo posicionamiento para asegurar un crecimiento económico competitivo y duradero (Boisier, 2004; Sorribes, 2005; Avalem Territori, 2018). Pretenden así un cambio estructural del tejido productivo local, en el nivel «micro», en un enfoque de «abajo a arriba» que devuelve el protagonismo a la ciudadanía para conducir su propio desarrollo (Albuquerque, 2002; Calvo y Martínez, 2012), interpretando el desarrollo de lo local como algo integral, integrado e integrador (Calvo, 2011).

Tanto es así que según las investigaciones de Avalem Territori (2018), sobre la base de que el 90% de los desplazamientos laborales valencianos se realizan dentro de las diferentes áreas funcionales consideradas, con las actuaciones adecuadas, estas zonas pueden convertirse en mercados laborales autosuficientes y satisfacer al menos tres cuartas partes de la demanda de empleo. No puede haber I+D+i sin la «T» de territorio, sin cohesión territorial.

Pese a que el espacio geográfico —dónde tiene lugar la actividad económica, cómo evoluciona, etc.— ha constituido, durante décadas, una variable no tomada en consideración por la corriente dominante del análisis económico (Cuadrado, 2014), esta dimensión territorial es asumida, desde hace años, por la Unión Europea y sus estados miembros, sobre la base de que los objetivos marcados en política de empleo no pueden alcanzarse sin la participación de todas las Administraciones implicadas (CCE, 2001; OECD, 2008). La legislación española también se ha hecho eco de la progresiva importancia de la dimensión local de la política de empleo<sup>8</sup>.

#### 4. La incoherencia entre lo global y lo local

Esta dimensión territorial sólo se entiende en el marco del proceso de globalización que experimentamos sobre todo desde los años 90. En este contexto se ha producido una nueva geometría del poder por la que el papel del Estado es modificado, entre otras formas, por una multilateralización de las instituciones de poder, una ampliación de las áreas de su ejercicio hacia instituciones y organizaciones internacionales, globales y regionales, y por la descentralización y desconcentración de la autoridad estatal hacia los gobiernos autonómicos y locales (Castells, 1998). En este último caso, las administraciones centrales han ido desprendiéndose de algunas de sus funciones y responsabilidades, transfiriendo parte de éstas a los niveles sub-estatales por la vía del principio de subsidiariedad, con el objeto de obtener una mayor eficiencia en los resultados por la proximidad con los problemas de la ciudadanía. En este sentido, las comunidades autónomas y los municipios asumen un protagonismo creciente y nuevas competencias y recursos, ampliando su margen de actuación en determinados aspectos, como es en caso de las PAE (Alburquerque, 2001, 2004; Boisier, 2004).

Sin embargo, las declaraciones de principios y alusiones normativas sobre la dimensión territorial del empleo indicadas no se han visto plasmadas en una de-

---

<sup>8</sup> En el principio constitucional del artículo 40.1 de la CE; el Artículo 4 «La dimensión local de la política de empleo» de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (LE), y su desarrollo posterior en los RDL 3 y 14/2011, o la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2017-2020 (RD 1032/2017).

limitación de competencias concretas, ni tienen un reflejo legislativo ni presupuestario en el ámbito de la Administración local.

Esta situación se complica aún más en la actualidad debido a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL), y sus consecuencias. Al recortar las competencias legales de los ayuntamientos en el ámbito del empleo, la promoción económica o la educación, no reconoce esta dimensión local, y provocan mayor confusión competencial al dejar un vacío que en muchos casos ha generado cierto grado de inoperatividad en la gestión de muchas capacidades que afectan directamente a la ciudadanía (FMC, 2012; ADLYPSE, 2015; Calvo *et al.*, 2017).

Esta omisión de atribuciones sorprende teniendo en cuenta que hoy nadie discute ya sobre la firmeza y necesidad que ha adquirido lo local, así como los esfuerzos sobrevenidos de las administraciones municipales para ofrecer respuestas concretas y eficaces en materia económica, social y laboral, de desarrollo territorial, servicios personales, socioculturales y de dinamización comunitaria, etc. (Alós, 1999; Alburquerque, 2001, 2004; Boisier, 2004; Méndez *et al.*, 2007).

En efecto, el modelo sectorial de DL, en el caso español, y el valenciano en particular, sus programas e instrumentos de fomento se definen de forma oficial y se fijan desde el nivel central o autonómico, pero son ejecutados en el ámbito local donde se llevan a la práctica las PAE (Aragón y Rocha, 2003; Alburquerque, 2004). Puede hablarse de una combinación de los procesos de pseudo-descentralización, delegación y deslocalización de determinadas competencias y actuaciones hacia los municipios, más que de una descentralización efectiva (Calvo y Aguado, 2012)<sup>9</sup>. Se trata de una descentralización vacía en el ámbito local (Gallego y Pitxer, 2009), en la que los ayuntamientos no participan en su diseño, ni tienen un poder de decisión real, ni una suficiente transferencia oficial de competencias, ni el correspondiente respaldo presupuestario, y una definición solamente oficiosa de su alcance y sus pretensiones, dependiendo completamente de ayudas y subvenciones (Gallego y Pitxer, 2009; Nieto, 2012).

Sobre la base de las reflexiones planteadas por los resultados de investigaciones empíricas realizadas en la Comunitat Valenciana sobre los efectos que las políticas de empleo y desarrollo local han generado sobre el territorio (Calvo y Lerma, 2009; Calvo, 2011), puede afirmarse que la consecuencia de esta limitación de competencias en el modelo de DL actual<sup>10</sup> es el distanciamiento de las

---

<sup>9</sup> Para una breve descripción del modelo danés, el holandés o el italiano puede acudir a Nieto (2012: 132-133).

<sup>10</sup> Para una descripción pormenorizada de la realidad del modelo de DL valenciano, remitimos a: Calvo y Lerma (2009) y Calvo y Martínez (2012). Para la evolución del mismo desde su nacimiento en 1985 a 2018 a Calvo *et al.* (2017).

políticas de su diseño (Pérez, 2005). Éste se traduce en un modelo de PAE que, con el transcurso de los años, se ha transformado en un sistema atemporal, estático y desajustado a las necesidades del territorio que pierde así gran parte de su posible efectividad (Calvo y Lerma, 2009). Un modelo con ausencia de una visión conjunta —integral, integrada, integradora (Calvo, 2011)—, globalizadora, coherente y sistemática de las necesidades (Alós, 1999; Albuquerque, 2004; Calvo, *et al.*, 2017). A lo que hay que añadir inseguridad en las actuaciones, falta de continuidad de los programas y un significativo número de personal técnico sujeto a una subvención pública temporal.

Todo ello ha sido clave para impedir el aprovechamiento de las potencialidades del modelo y la retroalimentación del mismo. Lo que conlleva una dinámica de funcionamiento ineficiente y de crecimiento integral y uniforme del territorio, por lo que la mejora social se resiente, no alcanzando unos efectos sinérgicos positivos continuos y visibles<sup>11</sup> (Calvo *et al.*, 2017).

## 5. Las políticas activas de empleo

En este marco, las PAE nacen en la segunda mitad de los 80 con la entrada en la UE, como un nuevo enfoque «activo» en respuesta a la bolsa de desempleo estructural existente. Este planteamiento rompe con las dinámicas reinantes basadas en políticas macro agresivas, prestaciones y subsidios por desempleo, mediante actuaciones para la mejora de las competencias laborales a través de acciones formativas, de orientación e intermediación laboral y de fomento del autoempleo (Calvo y Lerma, 2009; Calvo *et al.*, 2017). Las PAE son definidas en el art. 23 de la LE, como:

el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Entre 1999 y 2003 se produce una progresiva transferencia en materia de gestión y control de estas políticas del Estado a las CCAA, que asumen estas competencias y crean sus respectivos servicios de empleo<sup>12</sup>. Desde entonces, con la ayuda de los fondos europeos y de las PAE, las corporaciones locales asumen un papel cada vez más activo e intervienen con una política propia.

<sup>11</sup> Para el caso de la provincia de Alicante véase: Pérez (2005) y para Cataluña: Alós (1999).

<sup>12</sup> En el ámbito valenciano, la normativa relativa a las transferencias está compuesta por la Ley 3/2000, la Ley 12/2000 y el RD 41/2001, referentes al Servicio Valenciano de Empleo y Formación (Servef) y por los Convenios de colaboración con el INEM (actual SEPE) de 2001.

Tras tres décadas de modelo de DL, aunque ha habido momentos en los que éste ha experimentado retrocesos importantes, como en el periodo 2010-2014 (Calvo *et al.*, 2017), se ha puesto de manifiesto que es un instrumento consolidado para reactivar el desarrollo socioeconómico. Su aparición coyuntural en los 80, como herramienta para la recuperación económica, ha terminado generando una situación estructural en tanto presencia (cantidad), operatividad y actividad (políticas desarrolladas) sobre el territorio, convirtiéndose en el principal referente de la participación de los municipios en las PAE, y evolucionando de los programas de empleo a los de desarrollo económico y social (Calvo y Lerma, 2009; Calvo y Martínez, 2012; Nieto, 2012; ADLYPSE, 2015).

A pesar de lo antedicho y los importantes problemas operativos del modelo de DL, las agencias locales que las desarrollan han tenido un papel estratégico como mediadoras en contacto directo con el binomio territorio-población, liderando dos tercios de las actuaciones relacionadas con el empleo. En concreto, ha aportado al desarrollo territorial cuatro grandes dimensiones: *la territorialidad: el municipio como centro* fundamental que determina las necesidades concretas del territorio; *el aprovechamiento de recursos presentes en el medio: modelo endógeno*; *la aplicabilidad*: basado en la implementación de programas y acciones concretas; y *la efectividad*: respuesta a una situación económica adversa, en la que las actuaciones macro demuestran su ineficacia (Calvo y Lerma, 2009; Calvo y Martínez, 2012; Rodríguez del Pino, 2012).

Al igual que ocurrió en sus inicios, estas políticas se posicionan como una herramienta básica de actuación pública eficiente. Por ejemplo, datos recientes evidencian que los servicios de Búsqueda de Empleo y los de Orientación Profesional ayudan a salir de manera más rápida del desempleo, favoreciendo con mayor intensidad a los de larga duración (García Pérez, 2017). Asimismo, según el PAPE (2018) sobre el periodo 2013-2016, un 44,5% de las personas desempleadas que concluyeron en 2016 con «apto» una acción formativa encontraron un empleo dentro de los seis meses siguientes a su finalización y el porcentaje de jóvenes que se ha incorporado al mercado de trabajo tras recibir alguna atención pasa del 19,8% en 2015 al 22,6% en 2016<sup>13</sup>.

Estos instrumentos de activación para el empleo son necesarios para dar respuesta a las necesidades de empresas y trabajadores y mejorar su conexión con la política formativa y así dinamizar el mercado laboral tomando en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que lo componen. Todo

---

<sup>13</sup> Sobre las buenas prácticas y los resultados de las PAE puede consultarse, entre otros, los siguientes textos: Enred-Tomillo (2011), Serrano y Esteban (2013), Sagardoy (2014), González-Blanch *et al.* (2017), Alujas (2018). Asimismo, sobre el papel de las políticas de empleo ante la crisis, puede acudir a: Aguado (2014) y Aguado y Calvo (2015).

ello, a través del estímulo de la demanda de empleo de las empresas, la creación de nuevos puestos de trabajo o del autoempleo, la intermediación entre oferta y demanda, incrementando así la empleabilidad de los trabajadores y, por consiguiente, la productividad que de ello resulta para la economía (Calvo y Lerma, 2009; ADLYPSE, 2015; Castelló, 2015; Martín y Zarapuz, 2017).

Además, las políticas de DL son una de las más eficientes, sostenibles y rentables —atendiendo al retorno que ha producido para las arcas públicas el gasto en las mismas— para la inversión pública, debido a su enorme impacto y al efecto multiplicador que generan (Zapata, 2012). La inversión y el gasto en I+D+i, y PAE se traduce directamente en más demanda, su impacto es mayor que la rebaja de impuestos a corto plazo, y sus efectos son más duraderos a largo, debido a que aumenta el potencial de crecimiento de la economía (Martín y Zarapuz, 2017).

## 6. Los presupuestos de las políticas activas de empleo y el mercado de trabajo

A continuación se revisa someramente la situación presupuestaria de las PAE en España en base a diferentes estudios sobre la materia. Seguidamente se exponen los principales resultados de la comparación del gasto en estas políticas en la Comunidad Valenciana en relación con el mercado de trabajo.

### 6.1. España

El gasto en España en los servicios públicos fundamentales que conforman el estado del bienestar (sanidad, educación y protección social), es competencia principalmente de las administraciones autonómicas y de la Seguridad Social, y equivale al 26,8% del PIB, que es casi cinco puntos porcentuales inferior a la media de la Eurozona en 2016 (último año disponible) e inferior a la de las cuatro mayores economías europeas (Alemania, Reino Unido, Francia e Italia) (FBBVA, 2018).

En este marco, pese a que las políticas de empleo nunca han sido consideradas como un recurso de los denominados «estratégicos» como la Educación o la Sanidad, los Presupuestos Generales del Estado para 2017 recortan el gasto en la materia un 3,93% respecto a 2016. Un descenso que equivale a una pérdida de recursos para estas políticas del 38,5% entre 2010 y 2017<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> A efectos meramente comparativos, cabe indicar que, en España, la inversión pública en infraestructuras educativas ha caído a la mitad desde 2009 mientras que en el sector sanitario se ha reducido un 37% (FBBVA, 2018).

En cuanto a las PAE, pese a su necesidad para contrarrestar los efectos de la crisis, en el presupuesto español de 2014 esta inversión disminuye un 56% con respecto a 2013, pasando de 1.597 € a 698 €, mientras que en el ámbito europeo la media de inversión en las mismas en 2011 era de 3.192 € por persona parada y la de la eurozona de 3.307 €. (Negueruela, 2013). Asimismo, según *Eurostat*, en 2015 en España se invierte en atención directa a quienes buscan empleo y a la gestión de las PAE el 0,1% del PIB, mientras que la media de la UE es el 0,23%. El presupuesto de las PAE pasa del 0,7% del PIB en 2011 al 0,5% en 2013 y al 0,4% en 2015, cifras cercanas a la media de la OCDE, pero todavía muy lejanas de lo que dedican países como Alemania (0,64%), Holanda (0,84%) o Dinamarca (1,81%) o frente a países como Noruega u Holanda, con gastos muy superiores (cuatro veces más) (Castelló, 2015; García Pérez, 2017).

Según el *Presupuesto inicial para políticas activas de empleo del SEPE*, éstas sufren un fuerte recorte desde 2010, cuando su presupuesto era de 8.466 millones de euros, en 2013 se toca suelo con 3.765 millones y para 2017 el presupuesto es de 5.499 millones (Martín y Zarapuz, 2017: 81).

Según diversos estudios sobre la materia, desde 2011, cuando comenzaron los recortes, hasta 2013 los fondos destinados a las mismas han sido recortados un 48,5%, pese a que hay un millón de personas desempleadas más, siendo en 2017 un 75% de la cantidad de 2011 y un 65% de la de 2010. Es más, de 2011 a 2014 se suprime prácticamente todo el aporte para PAE (un 91,3%) de la administración y de los programas de ocupación, incluyendo los servicios públicos de empleo, la orientación laboral y los itinerarios de inserción. El Ministerio de Empleo elimina así las políticas relacionadas con la estrategia local de ocupación. Dando por muerto el *Libro Verde de Delors* (CCE, 1993), suprime casi la totalidad de los fondos asignados a agentes de empleo (98,3%) y de lo destinado a DL sólo dejan en 2014 el 1,6% de lo que había en 2011 (Negueruela, 2013; Castelló, 2015; Martín et al., 2015). Por otra parte, aunque el presupuesto de 2017 se incrementa tímidamente, se mantiene a mucha distancia del de 2011, de forma muy insuficiente para las necesidades de un país cuyo mayor problema es la elevada tasa de paro estructural y de larga duración (Martín y Zarapuz, 2017).

En cuanto al importe ejecutado en políticas de empleo, en 2016 se gastaron 1.641 millones menos de lo presupuestado, un 55% correspondiente a las PAE, y 1.831 millones menos de lo liquidado en 2015, lo que no parece razonable en un país con una tasa de desempleo del 18,6% (Martín y Zarapuz, 2017: 13, 80-81).

## 6.2. País Valenciano

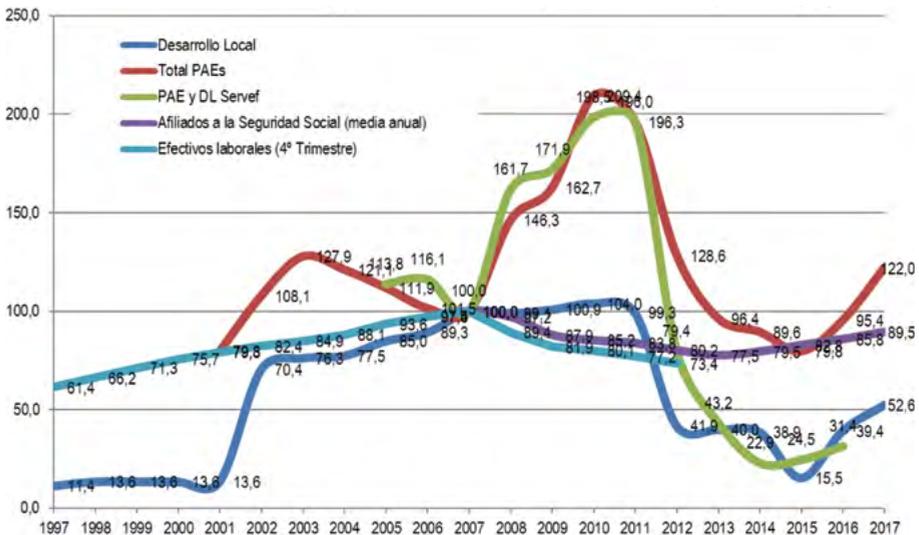
Sobre la base de lo antedicho, se presentan los presupuestos de las PAE y de DL en el País Valenciano de 1997 a 2017 confrontados con la evolución de di-

ferentes indicadores de la configuración social del empleo. El análisis tiene como base 100 de la comparación el año 2007 (anterior a la crisis). También se consideran las variaciones del gasto público y del mercado de trabajo en períodos significativos: desde 1997 hasta 2002, antes de las transferencias de las PAE a las autonomías; de 2002 a 2007, hasta el año anterior a la gran recesión; 2005-2008, cuando aparecen nuevos datos estadísticos sobre la materia; 2008-2011, incremento del gasto en PAE tras la crisis; 2011-2013, modificación la tendencia presupuestaria en un sentido negativo; y 2013-2017, «recuperación» económica.

En concreto, desde 1994 la Comunidad Valenciana experimenta un importante periodo de expansión económica, con una reducción del desempleo y un aumento del gasto en las PAE, coincidiendo con las transferencias de competencias hacia los servicios de empleo autonómicos.

Atendiendo a los presupuestos del MESS, en el inicio de la progresión (1997) (Gráficos 1 y 2; Tablas I, II y III), cuando los efectivos laborales eran algo más de la mitad de los de 2007 (un 61,4%) y el paro registrado un 46,9% mayor, el presupuesto de DL —en los inicios del modelo— era muy inferior, apenas un 11,4% del existente en el año base.

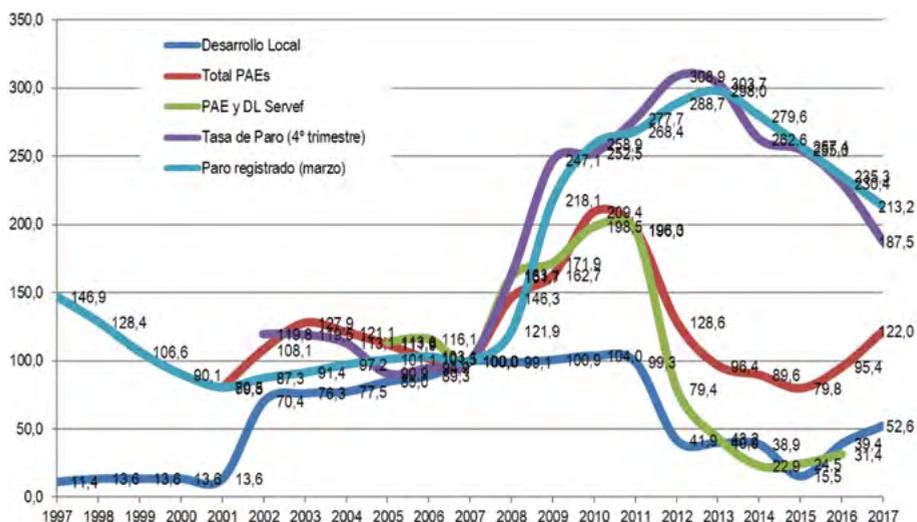
Gráfico 1  
Mercado de trabajo y políticas activas de empleo: País Valenciano  
(tablas I, II y III)



Fuentes: Movimiento Laboral Registrado, MESS-Encuesta de Población Activa, INE y Memorias anuales del SERVEF. Elaboración propia.

En 2002 se produce un cambio significativo este último gasto, coincidiendo con la cesión de las PAE a la comunidad. Los fondos para DL pasan en 2001 de ser un 13,6% del de 2007 a un 70,4% el año siguiente, y evolucionando el importe de las PAE desde un 77,8% hasta un 108,1%.

Gráfico 2  
 Mercado de trabajo y políticas activas de empleo: País Valenciano  
 (tablas I, II y III)



Fuentes: Movimiento Laboral Registrado, MESS-Encuesta de Población Activa, INE y Memorias anuales del SERVEF. Elaboración propia.

Desde el punto de vista de las variaciones entre los diferentes indicadores considerados (*Cuadro 1*), de 1997 a 2002 los efectivos laborales se incrementan en un 34,3% y el paro registrado disminuye un 40,6% mientras que los presupuestos del MESS en las políticas activas para la Comunidad Valenciana aumentan un muy significativo 516,5%.

En el período de «bonanza», tomando como base del análisis el año anterior a la crisis, de 2002 a 2008, los afiliados a la Seguridad Social, los efectivos laborales y el paro registrado se mantienen en valores de entre el 75% y el 104% de los de 2007, excepto la tasa de paro que se reduce desde un 119,8% en 2002. Por su parte, el presupuesto de las PAE asciende progresivamente desde el 79,8% de 2001 hasta el 100% anterior a la gran recesión, y el de DL llega a un máximo de un 27,9% al del año base en 2003.

Cuadro 1  
Variaciones indicadores mercado trabajo y presupuestos

Indicadores del mercado de tra	1997-2002	2002-2007	2005-2008	2008-2011	2011-2013	2013-2017
Afiliados a la Seguridad Social (media anual)			-0,3	-13,8	-7,5	15,4
Efectivos laborales - miles (4º Trin	34,3	21,3	-8,2	-13,7	-4,8	
Tasa de Paro (4º trimestre)		-16,5	71,9	70,3	9,3	-38,3
Paro registrado (marzo)	-40,6	14,5	18,2	120,1	11,0	-28,8
Presupuestos Ministerio de Em	1997-2002	2002-2007	2005-2008	2008-2011	2011-2013	2013-2017
Fomento del Desarrollo Local	516,5	42,0	16,7	0,2	-59,7	31,6
Total Políticas Activas		-7,5	30,7	34,2	-50,9	26,6
Presupuestos Memorias Servef			2005-2008	2008-2011	2011-2013	2013-2016
Total PAE y DL			42,1	21,2	-78,0	-27,2

Fuente: elaboración propia.

Si atendemos a las variaciones experimentadas entre los diferentes ítems considerados, de 2002 a 2007 los efectivos laborales crecen un 21,3% y, aunque el paro registrado aumenta un 14,5%, la tasa de paro disminuye un 16,5%. En este período el total de las PAE del Estado destinadas al País Valenciano disminuyen un 7,5% aunque las específicas de DL ascienden un 42%.

Observando sólo el intervalo 2005-2008, la tasa de paro se acrecienta un 71,9% y el paro registrado un 18,2%, mientras que las políticas activas para combatir esta situación ascienden en menor medida: el total del montante de las PAE ministeriales un 30,7% mientras que las autonómicas lo hacen un 42,1%.

Durante la gran recesión, tomando de nuevo como base el año 2007, aunque los indicadores del desempleo se acentúan hasta 2013, el gasto en PAE experimenta un primer impulso de 2008 a 2010, cuando el total del presupuesto se duplica, llegando a su valor máximo (un 109,4% superior al de 2007; un 96,3% mayor en 2011). Pero de 2011 a 2013, tras la primera reforma laboral, cuando el paro registrado y la tasa de paro se triplican, moviéndose en valores alrededor de un 200% superiores a los del año base, se inician los recortes y una importante reducción o supresión de los programas, incluidos los que han demostrado eficiencia.

En concreto, en 2013 las personas afiliadas a la Seguridad Social caen hasta un 77,5% de su peso de 2007, fecha a partir de la cual experimentan una tendencia ascendente cuyo contingente en 2017 aun es de un 89,5% de los de antes de la crisis. El paro registrado en 2008 pasa bruscamente de un 21,9% superior a la base a triplicarse en 2013 (un 198% más alto), año a partir del cual cambia su trayectoria hasta la actualidad. La tasa de paro evoluciona con una conducta similar

desde un 63,1% superior en 2008 a multiplicarse por 2,5 en 2009 (un 147,1% más alto) y cuadruplicarse en 2012 (un 208,9% mayor) y en 2013 (un 303,7% superior), modificando posteriormente su itinerario en un sentido descendente hasta 2017 cuando aún duplica el dato de 2007 (siendo un 113,2% mayor).

En cuanto al presupuesto de las PAE del MESS, éste desciende desde el máximo de 2010 indicado hasta un 28,6% superior del de la base en 2012, empezando a recuperarse en 2016, tras tocar fondo en 2015 (un 79,8% en comparación con el año base), hasta llegar en 2017 a una cifra algo menor de la de 2012 (un 22% por encima). Por el contrario, las políticas de DL bajan bruscamente en 2012 pasando a ser un 41,9% de las de antes de la crisis hasta tocar fondo en 2015 (un 15,5%). En 2017, con un 89,5% de la afiliación de la de 2007, y unos datos del desempleo que se duplican (una tasa de paro un 87,5% superior y un paro registrado un 113,2% más alto), el presupuesto total de las PAE por fin deja de ser inferior al de antes de la crisis (+22%), aunque las políticas de DL equivalen a la mitad del de presupuesto del año base (un 52,6%), cifra muy modesta sobre todo teniendo en cuenta la larga trayectoria de cifras muy bajas.

Según los datos del Servef, el gasto en PAE en 2011 casi duplica al de 2007 (un +96%), anualidad a partir del cual se desploman (un -20,6% en 2012) hasta llegar a un ínfimo 22,9% en 2014. A partir de aquí experimenta un ligero ascenso hasta el todavía muy bajo 31,4% en 2016 (último año con datos). El presupuesto total del Servef para la gestión de las PAE aumenta de 2014 o 2015 según la política concreta, a 2017, aunque de forma muy tímida, a mucha distancia del de 2011.

Este incremento del desempleo con el inicio de la crisis hasta 2013, acompañado de un primer aumento del presupuesto las políticas de empleo de 2008 a 2010 y una posterior reducción del mismo desde 2011 se observa también analizando las variaciones en los ítems considerados.

En cuanto a los indicadores del mercado de trabajo, las afiliaciones a la Seguridad Social descienden un 13,8% de 2008 a 2011 y un 7,5% de 2011 a 2013, cifras muy similares a las de los efectivos laborales. A su vez, el paro registrado se incrementa en un 120,1% y un 11% en ambos intervalos de tiempo, mientras que la tasa de paro lo hace en un 70,3% y un 9,3% respectivamente.

Atendiendo a los presupuestos, desde el inicio de la crisis hasta 2011 el gasto total en las PAE del MESS se acrecienta un 34,2% mientras que el de DL se mantiene prácticamente igual. El total de las políticas autonómicas en la materia también crece un 21,2%. Sin embargo, pese al significativo aumento del contingente de personas sin empleo, de 2011 a 2013, el presupuesto total en políticas activas del Estado para el País Valenciano merma un 50,9% y el de las actuaciones de DL un 59,7%. El presupuesto autonómico desciende un 78%.

Posteriormente, en el período de mejora económica se observa un cambio de tendencia. De 2013 a 2017 las personas afiliadas a la Seguridad Social aumentan un 15,4%, el paro registrado disminuye un 28,8% y la tasa de paro un 38,3%. Los presupuestos estatales evolucionan también en un sentido positivo: el presupuesto total de las PAE se acrecienta en un 26,6% y el de las políticas de DL un 31,6% a pesar de que el gasto autonómico en la materia disminuye un 27,2% de 2013 a 2016.

Con ser algo positivo, este incremento del gasto en las PAE, puede ser cuestionado por su nivel de ejecución y por el destino de los fondos. Este último no se dedica esencialmente a mejorar los servicios públicos, sino que un tercio del conjunto de PAE, que aumenta cada año su peso sobre el total, se concentra en la política de incentivos a las empresas (Martín *et al.*, 2015; Martín y Zarapuz, 2017).

Por otra parte, para completar el análisis en busca de una interpretación más ajustada sobre el problema de estudio, se ha calculado el Coeficiente de correlación ( $r$ ) de Pearson como test de significación estadística de la relación entre las variables consideradas (presupuestos de las políticas y mercado de trabajo) durante todo el período (1997-2017) y desde antes de la crisis económico-financiera (2007-2017) (Cuadros 2 y 3):

Cuadro 2  
Correlaciones entre presupuesto de Políticas Activas de Empleo e indicadores del mercado de trabajo (País Valenciano, 1997-2017)

		Presupuesto Fomento DL	Presupuesto Total PAE	Presupuesto Total PAE y DL Servef	Afiliados SS	Efectivos laborales	Tasa Paro	Paro registrado
Presupuesto Fomento DL	Correlación de Pearson	1	,664**	,894**	,600	,762**	-,425	-,264
	Sig. (bilateral)		,005	,000	,039	,002	,101	,290
	N	18	16	12	12	13	16	16
Presupuesto Total PAE	Correlación de Pearson	,664**	1	,898**	-,014	-,445	,250	,257
	Sig. (bilateral)	,005		,000	,966	,147	,351	,319
	N	16	17	12	12	12	16	17
Presupuesto Total PAE y DL Servef	Correlación de Pearson	,894**	,898**	1	,377	-,375	-,162	-,255
	Sig. (bilateral)	,000	,000		,254	,361	,615	,425
	N	12	12	12	11	8	12	12
Afiliados SS	Correlación de Pearson	,600	-,014	,377	1	,970**	-,950**	-,986**
	Sig. (bilateral)	,039	,966	,254		,000	,000	,000
	N	12	12	11	12	7	12	12
Efectivos laborales	Correlación de Pearson	,762**	-,445	-,375	,970**	1	-,841**	-,304
	Sig. (bilateral)	,002	,147	,361	,000		,001	,253
	N	13	12	8	7	16	11	16
Tasa Paro	Correlación de Pearson	-,425	,250	-,162	-,950**	-,841**	1	,974**
	Sig. (bilateral)	,101	,351	,615	,000	,001		,000
	N	16	16	12	12	11	16	16
Paro registrado	Correlación de Pearson	-,264	,257	-,255	-,986**	-,304	,974**	1
	Sig. (bilateral)	,290	,319	,425	,000	,253	,000	
	N	18	17	12	12	16	16	21

Fuente: elaboración propia.

El análisis de las asociaciones entre variables de todo el período estudiado (**Cuadro 2**) muestra, en primer lugar, que los grupos de variables (presupuestos de políticas de empleo y mercado de trabajo) son coherentes entre ellos, tal como cabría esperar; es decir, existe una correlación positiva alta entre los presupuestos de fomento del DL y del total de las PAE ministeriales entre sí (0,66) y, curiosamente, muy alta de ambas variables con los presupuestos autonómicos (0,89 y 0,90 respectivamente).

Ocurre lo mismo con las variables del mercado de trabajo: correlación positiva alta entre la afiliación a la Seguridad Social y los efectivos laborales (0,97) y entre la tasa de paro y el paro registrado (0,97); y correlación alta pero negativa entre la afiliación y la tasa de paro (-0,95) y el paro registrado (-0,99) así como entre los efectivos y la tasa de paro (-0,97).

Lo llamativo de los resultados es que los presupuestos de fomento del DL ministeriales correlacionan positivamente de modo intermedio con las afiliaciones a la Seguridad Social (0,60) e incluso de forma alta con los efectivos laborales (0,76), cuando cabría esperar que esta relación fuera negativa. Con otras palabras, a mejor situación del mercado de trabajo se da un mayor incremento de las políticas de fomento de empleo y DL, no existiendo ninguna asociación estadística en sentido contrario. Esto pone de manifiesto de nuevo la incoherencia entre la necesidad de las políticas de empleo y la evolución del mercado laboral indicada en el marco teórico.

Por otra parte, si consideramos la última década de estudio, desde el inicio de la crisis (**Cuadro 3**), se observa una congruencia similar en las correlaciones entre las agrupaciones de las variables del gasto público y del mercado de trabajo en el interior de los grupos. Sin embargo, no se aprecia ninguna asociación estadística significativa entre la trayectoria de los presupuestos de empleo y los indicadores del mercado de trabajo.

Puede añadirse a lo antedicho que la necesaria implementación de las PAE choca con tres grandes problemas: las reformas laborales y la LRSAL, ya descritas, y el proceso de privatización que se encuentra detrás de estas transformaciones.

En este último caso, los planes de ajuste presupuestario y de reestructuración de las PAE han dado paso al ánimo de lucro de las agencias privadas de colocación con un papel mucho más activo en la gestión de las inserciones, cuyo presupuesto se incrementa de forma desproporcionada<sup>15</sup>. Sin embargo, hay ex-

---

<sup>15</sup> En el presupuesto de las PAE de 2015, con la «recuperación» ya iniciada, esta derivación de fondos públicos a los servicios privados de empleo es la partida con mayor incremento relativo (en 2016 un 473% sobre 2014), pasando de una primera aportación de 20 millones de euros en 2013 a 30 en 2014, 140 en 2015 y 175 en 2016. Todo ello sin una evaluación del trabajo realizado, sin información sobre su eficacia y eficiencia (Negueruela, 2013; Castelló, 2015; *Martín et al.*, 2015).

perencias como la de un programa muy similar implementado (y evaluado) en Francia que revela que no funcionan, pues cuando las oportunidades laborales son escasas, como en el caso español, este tipo de actuaciones no origina nuevas ocupaciones, sino que sólo logra que algunas personas paradas encuentren temporalmente trabajo a costa de otros no incorporados en los programas (Crépon *et al.*, 2013).

Cuadro 3  
Correlaciones entre presupuesto de Políticas Activas de Empleo e indicadores del mercado de trabajo (País Valenciano, 2007-2017)

		Presupuesto Fomento DL	Presupuesto Total PAE	Presupuesto Total PAE y DL Servef	Afiliados SS	Efectivos laborales	Tasa Paro	Paro registrado
Presupuesto Fomento DL	Correlación de Pearson	1	,766**	,904**	,581	,500	-,398	-,506
	Sig. (bilateral)		,006	,000	,061	,313	,226	,113
	N	11	11	10	11	6	11	11
Presupuesto Total PAE	Correlación de Pearson	,766**	1	,939**	,078	-,582	,143	,050
	Sig. (bilateral)	,006		,000	,821	,225	,675	,883
	N	11	11	10	11	6	11	11
Presupuesto Total PAE y DL Servef	Correlación de Pearson	,904**	,939**	1	,393	-,223	-,159	-,272
	Sig. (bilateral)	,000	,000		,262	,670	,662	,447
	N	10	10	10	10	6	10	10
Afiliados SS	Correlación de Pearson	,581	,078	,393	1	,970**	-,948**	-,986**
	Sig. (bilateral)	,061	,821	,262		,001	,000	,000
	N	11	11	10	11	6	11	11
Efectivos laborales	Correlación de Pearson	,500	-,582	-,223	,970**	1	-,994**	-,957**
	Sig. (bilateral)	,313	,225	,670	,001		,000	,000
	N	6	6	6	6	6	6	6
Tasa Paro	Correlación de Pearson	-,398	,143	-,159	-,948**	-,994**	1	,955**
	Sig. (bilateral)	,226	,675	,662	,000	,000		,000
	N	11	11	10	11	6	11	11
Paro registrado	Correlación de Pearson	-,506	,050	-,272	-,986**	-,957**	,955**	1
	Sig. (bilateral)	,113	,883	,447	,000	,003	,000	
	N	11	11	10	11	6	11	11

Fuente: elaboración propia.

## 7. Debate

Como puede observarse, el análisis comparado del mercado de trabajo con los presupuestos de las PAE, tanto tomando como base el año anterior a la crisis como considerando las transformaciones de las variables en períodos significativos o desde la perspectiva de la correlación estadística entre ellas, muestra su incoherencia con la evolución del mercado de trabajo. Esta incongruencia es especialmente manifiesta cuando el desempleo experimenta un fuerte aumento durante la crisis, pero con el inicio del rigor presupuestario y los correspondientes recortes se produce el mayor decremento de las partidas en estos programas pese a sus logros favorables. Esta situación afecta significativamente a la finan-

ciación del modelo de desarrollo territorial, lo que dificulta la implementación de los programas, cuestiona su misma esencia e impide que se desarrollen adecuadamente la mayoría de la PAE<sup>16</sup> incluso en la actualidad.

En efecto, a pesar del contexto macroeconómico de recuperación y crecimiento del empleo, el tímido incremento de estas partidas sigue siendo insuficiente para las necesidades de un país con importantes cifras de paro de larga y muy larga duración, y otros colectivos especialmente afectados, que la sufren con mayor intensidad, y que hacen que los servicios de DL sean los de mayor demanda —personas desempleadas, emprendedoras, pequeño empresariado (comerciantes, hosteleros, profesionales, etc.)— junto con los servicios sociales.

Esto es una irresponsabilidad precisamente en el momento esencial en el que una actuación pública en la materia que apueste de forma decidida por medidas precisas y apropiadas reforzando los instrumentos para desarrollar itinerarios de inserción laboral serios, y adecuadamente evaluados, es más necesaria que nunca para contrarrestar los impactos que nos ha dejado la crisis.

Es cierto que algunas de estas actuaciones están obsoletas, pero otras «sólo» están mal elaboradas<sup>17</sup>. Su problema no radica en su concepción teórica, sino en su proceso de materialización, directamente relacionado con la falta de competencias en la materia por parte de la administración local, lo que las convierte en ineficaces por problemas de diseño, restricciones presupuestarias, de falta de evaluación y de deficiencias en la coordinación entre administraciones (Calvo y Lerma, 2009), ineficacia consolidada en la EEAE 2017-2020 (Martín y Zarapuz, 2017).

Por consiguiente, no es posible enfrentarse a la recuperación sin su revisión, actualización y reformulación y una redefinición estructural de sus orientaciones, programas y métodos de trabajo, sobre todo de los carentes de eficacia, como la mayoría de las bonificaciones a la contratación<sup>18</sup>. Deben tener unos fines asequibles, mesurables y adaptados a los cambios socioeconómicos y la experiencia concreta, que permitan ajustar la oferta de programas y la demanda local en la materia, de forma que las vincule y conecte unas PAE más sensatas y de ca-

---

<sup>16</sup> Compartimos esta opinión con diferentes autores como: Calvo y Martínez (2012), Ne-gueruela (2013), Castelló (2015), Sánchez-Cuenca (2015) y Martín y Zarapuz (2017).

<sup>17</sup> Podemos encontrar en Calvo y Lerma (2009: 240-246) un cuestionamiento del modelo de las PAE desde tres ejes: formal de la estructura de la oferta de PAE existente; sobre la efectividad de los resultados de los programas desarrollados; y relacionados con la intervención de las instituciones administrativas responsables participantes en el proceso.

<sup>18</sup> Un ejemplo de diseño deficiente de PAE son las políticas de bonificación a la contratación, ya que la razón de ser de éstas y de las deducciones es aumentar la empleabilidad de los colectivos con especiales dificultades de inserción, pero es el empresario quién selecciona a quién se le da la rebaja —la persona más empleable—, por lo que podrían ser contrataciones que se llevasen a cabo sin dicha ayuda (Martín y Zarapuz, 2017; CCOO-UGT, 2017).

rácter transversal con las necesidades reales de las personas, el mundo sociolaboral y a las particularidades del tejido productivo, que integre los agentes territoriales y sectoriales, y ponga fin a la dispersión de políticas.

Sin embargo, en ningún momento se deberían suprimir los programas que funcionan bien con resultados positivos, aunque hay que evaluarlos para poder desechar los de dudosa efectividad y potenciar los que dan un resultado óptimo e, incluso, iniciar una nueva generación de PAE. Esto es, sobre la base de la incoherencia entre las políticas diseñadas en administraciones superiores pero implementadas en el terreno local sin cobertura normativa ni económica, las entidades promotoras deben generar las directrices que permitan obtener la máxima utilidad y eficiencia de los programas para terminar con el paro estructural y ofrecer oportunidades de empleo<sup>19</sup>.

Los cambios en el gasto gubernamental dirigen la producción y el empleo en la misma dirección (Navarro *et al.*, 2011; Krugman, 2012). De hecho, los países que han tenido una mejor recuperación y han soportado en menor medida los efectos del desempleo son aquellos en los que ha sido mayor la importancia del sector público en la actividad económica para mitigar las consecuencias negativas de la crisis (Bosch *et al.*, 2007; Recio y Banyuls 2011). Por ello hay que exigir un sistema que resguarde los servicios públicos fundamentales de todas las administraciones ante etapas de crisis y de caída de ingresos públicos como los de la última década (FBBVA, 2018). Pero, sobre todo, hay que reivindicar la intervención pública activa (Calvo y Lerma, 2009) en el segundo país con mayor desempleo de los 28 Estados miembros de la UE, para incrementar la solidaridad y la cohesión social (CC.OO.-UGT, 2017).

Estamos hablando de un modelo en el que los entes descentralizados, por su proximidad y su adaptación máxima a la realidad concreta de su entorno de intervención, están en una situación más flexible para hacer de nexo de unión entre lo local y lo global —como contrapeso a los excesos de la globalización— y adaptar y ajustar en mayor grado las acciones y servicios a las problemáticas y demandas (Albuquerque, 2001). No se trata solamente de que obtengan competencias y funciones propias, sino que también participen en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de políticas y normas que posteriormente condicionen su actuación (ADLYPSE, 2015). La reordenación de las competencias municipales debe estar sujeta a correcciones derivadas de la experiencia y «endogeneizarse» (Boisier, 2004; Albuquerque, 2004) frente a la simplificación macroeconómica y el enfoque sectorial del Estado y las autonomías. Siempre que el proceso de des-

---

<sup>19</sup> Tal como indica la Recomendación del Consejo Europeo de junio de 2012 (RD 751/2014: 73996). Comparten esta perspectiva diferentes autores y estudios como: Calvo y Martínez (2012), Nieto (2012), Castelló (2015), Martín y Zarapuz (2017), ADLYPSE (2018) y Avalem Territori (2018).

centralización cumpla las premisas de dotar a los entes locales de la transferencia efectiva de competencias y de recursos reales y suficientes para ello.

En este sentido, diferentes voces (Aragón y Rocha, 2003; Méndez *et al.*, 2007; FMC, 2012; Calvo y Aguado, 2012) hablan de la necesidad de una «segunda descentralización», tantas veces anunciada, en la que ineludiblemente han de actuar otros elementos como son el principio democrático o los elementos de cohesión social y territorial, que transfiera esas competencias, que en la práctica ya son asumidas, a la administración local.

Algunas propuestas son la mayor presencia del DL en la EEAE y en la legislación sobre la materia como la LE y que el gobierno central y los autonómicos —con competencias oficiales en la materia—, y también los locales, hagan un esfuerzo e incrementen los recursos económicos para el adecuado diseño y gestión de las PAE y de DL<sup>20</sup>.

## 8. Conclusiones

Pese a los logros favorables para el territorio de las políticas de DL, el análisis comparado del mercado de trabajo con los presupuestos de las PAE muestra cómo este gasto tiene un peso desigual en relación con la evolución de los indicadores de la configuración social del empleo, al menos hasta el inicio del siglo XXI: el gasto en DL es muy inferior al de la situación del paro y la ocupación mientras que el de las PAE es generalmente superior. Sin embargo, cuando el desempleo experimenta un fuerte aumento durante la crisis, con el inicio de las políticas de austeridad y de recortes presupuestarios se produce el mayor decremento de las partidas en estas políticas. Por ello puede afirmarse que, desde el inicio de estas respuestas frente a la recesión, el presupuesto de las PAE ha sido incoherente con la evolución del mercado de trabajo.

En la actualidad, a pesar del contexto macroeconómico marcado por la recuperación y el crecimiento del empleo, tras los importantes recortes y/o supresión de los programas, su tímido incremento presupuestario dificulta la implementación de los programas y cuestiona la misma esencia de las PAE, al seguir siendo insuficiente para las necesidades de un país con importantes cifras de paro de larga y muy larga duración, y otros colectivos especialmente afectados que la sufren con mayor intensidad.

Además, su necesaria reforma choca con tres grandes problemas vigentes hoy: el proceso de privatización, las reformas laborales recientes y la LRSAL.

---

<sup>20</sup> Pueden consultarse estas y otras propuestas en: Merino *et al.* (2012), Martín y Zarapuz (2017), ADLYPSE (2018) y Avalem Territori (2018).

Esto es una irresponsabilidad precisamente en el momento esencial en el que una actuación pública en la materia que apueste de forma decidida por medidas precisas y apropiadas reforzando los instrumentos para desarrollar itinerarios de inserción laboral serios, y adecuadamente evaluados, es más necesaria que nunca para contrarrestar los impactos que nos ha dejado la crisis.

Ante esta situación, se propone la revisión, actualización y reformulación y una redefinición estructural de las orientaciones y métodos de trabajo de las PAE, sobre la base de que en ningún momento se deberían suprimir los programas que funcionan bien, siempre previa evaluación de los mismos.

Este despropósito se atribuye a la incongruencia entre unas políticas diseñadas en administraciones superiores —estatal y autonómica— pero implementadas en el terreno local sin cobertura normativa ni económica. Por ello, se apuesta por un modelo en el que las entidades descentralizadas que implementan las PAE, por su proximidad y su adaptación a la realidad concreta de su entorno de intervención, adapten y ajusten de forma flexible las actuaciones y programas a las problemáticas y demandas ciudadanas. Para ello sería necesario un mayor esfuerzo presupuestario pero también una mayor presencia del DL el diseño de las políticas y un marco competencial adecuado.

## 9. Bibliografía

- ADLYPSE (2015) «Resolución de nuestro máximo Órgano de Representación reunido en Asamblea General Ordinaria en referencia al escrito remitido por el Secretario Autonómico el día 9-12-2014», Oropesa del Mar (Castellón): Secretaría Federación ADLYPSE CV, 24 de abril.
- ADLYPSE (2018) «Declaración de Tabarca», Federación de Personal Técnico en Gestión de Desarrollo Local de la Comunidad Valenciana, Asamblea General Ordinaria de 5 de Mayo.
- AGUADO, Juli Antoni (2014) «Las políticas de Desarrollo Local frente a la crisis en la actualidad», *Congreso Internacional ¿Qué dicen las Ciencias Sociales sobre la crisis?*. Bilbao: Asociación Vasca de Sociología y Ciencia Política, julio.
- AGUADO, Juli Antoni y CALVO, Ricard (2015) «Una crisis sin políticas activas para el empleo y el desarrollo local. Crónica 2007-2014», en Ramírez, A. J. (ed.), *Las (des)regulaciones del trabajo en la crisis*. Murcia: Servicio de Publicaciones Universidad de Murcia, 15-22.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2001) «La importancia del enfoque del desarrollo económico local», en Vázquez, A. y Madoery, O. (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2002) *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2004) «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», *Revista de la CEPAL*, 82, 157-171. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, abril.

- ALONSO, Luis Enrique (1999) «El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional», *Revista de Estudios Regionales*, 54, 125-145. Málaga.
- ALÓS, Ramón (1999) «Las políticas de desarrollo local en Cataluña», *Papers*, 58, 75-96.
- ALUJAS, Joan Antoni (2018) «Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 93, 78-107
- ANGHEL, B.; BASSO, H.; BOVER, O.; CASADO, J.M.; HOSPIDO, L.; IZQUIERDO, M.; KATARYNIUK, I.A.; LACUESTA, A.; MONTERO, J.M. y VOZMEDIANO, E. (2018) «La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España», *Documentos Ocasionales*, 1806, Banco de España.
- APPLE, Michael W. (1987) [or 1982] *Educación y poder*. Barcelona: Paidós-MEC.
- ARAGÓN, Jorge y ROCHA, Fernando (2003) *La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España*. Madrid: Fundación 1.º de Mayo.
- AVALEN TERRITORI (2018): *Territori i ocupació. Desenvolupament territorial i mercat laboral valencià*. Servei Valencià d'Ocupació i Formació, Universitat de València, Universitat Jaume I de Castelló i Universitat d'Alacant.
- BANYULS, Josep (2014) «Determinantes de la crisis en España: dinámica económica reciente y políticas públicas», *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 2, 79-90.
- BOIRA, Josep V. (2012) *Valencia, la tormenta perfecta*. Barcelona: RBA.
- BOISIER, Sergio (2004) «Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente», *Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, XXX, 90, 27-40. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre.
- CALVO, Ricard (2011) *AEDL (Agente de Empleo y Desarrollo Local): una aproximación sociológica al estudio de una profesión*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- CALVO, Ricard y AGUADO, Juli Antoni (2012) «Modelo para el desarrollo del territorio: ¿un modelo descentralizado? El análisis del caso valenciano», *Revista P3T, Journal of Public Policies and Territory*, Crisis and local policies, 1, 1, 1-26.
- CALVO, Ricard y LERMA, Ignaci (2009) «Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local», *Lan Harremanak, revista de relaciones laborales*, 20-21, 227-250. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- CALVO, Ricard y MARTÍNEZ, Antonio (2012) «Empleo y desarrollo desde lo local: un análisis DAFO de 25 años de actividad de los AEDL en la Comunitat Valenciana», en MARTÍNEZ, A. y CALVO, R. (coords.) *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local*. Alzira (Valencia): Germania, 147-201.
- CALVO, Ricard; SIGALAT, Enric y PORTET, Jaume J. (2017) «La importancia de lo local en situaciones de crisis. El estudio de la provincia de Valencia 2007-2015», *Prisma Social: revista de investigación social*, 19, 236-266. Madrid: Fundación iS+D para la Investigación Social Avanzada.
- CASTELLÓ, Vicente (2015) «Las políticas activas de empleo, en caída», *Cinco Días*, Economía, El Foco, 07 de septiembre.
- CASTELLS, Manuel (1998) *La era de la información. (Vol. 2) El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- CASTORIADIS, Cornelius (1996) «La democracia como procedimiento y como régimen», *Iniciativa Socialista*, 38, febrero.
- CCE (1993) *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI - Libro Blanco*. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas. COM(93) 700, diciembre.

- CCE (2001) *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. COM(2001) 629 final, noviembre.
- CC.OO. (2018) «La estacionalidad de mercado de trabajo condiciona la reducción del paro», *La Vanguardia*, Local, Valencia, 3 de enero.
- CC.OO.-UGT (2017) *Aportaciones de UGT y CC.OO. al Plan Nacional de Reformas de España 2017*. Madrid: UGT.
- CE (2017) *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo»*. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Semestre Europeo de 2017: evaluación de los avances en las reformas estructurales y la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos de conformidad con el Reglamento (UE) 1176/2011, Regulation (EU) 1176/2011. Bruselas: 22 de febrero SWD(2017) 74 final.
- CRÉPON, Bruno; DUFLU, Esther; GURGAND, Marc; RATHELOT, Roland y ZAMORA, Philippe (2013) «Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment», *The Quarterly Journal of Economics*, 128, 2, 531-580. Oxford, May.
- CUADRADO, Juan R. (2014) «¿Es tan «nueva» la «Nueva Geografía Económica»? sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas», *EURE: revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, 120, 5-20.
- EC (2018) *Joint Employment Report 2018*. Brussels: EPSCO Council, European Commission Directorate - General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 15th March.
- EEAE (2017) *Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020*. BOE 305, de 16 de diciembre de 2017, 124186-124217.
- ENRED-TOMILLO (2011) *Manual de buenas prácticas de políticas activas de empleo para las mujeres desde el ámbito local*. Enred Consultoría y Centro de Estudios Económicos Tomillo. Ed. Federación Española de Municipios y Provincias-Instituto de la Mujer.
- ESTELA, Oriol (2012) «De la prestació de serveis al treball en xarxa: quines agències per a quin desenvolupament local», en Calvo *et al.* (coord) *Clústers de empleo: nuevas oportunidades para el desarrollo del territorio*. Alzira (València): Germania, 53-66.
- FBBVA (2018) «Esenciales» 26 /2018, Fundación BBVA-Ivie.
- FELGUEROSO, Florentino (2018) *Población especialmente vulnerable ante el empleo en España en el año 2018. Cuantificación y caracterización*. Estudios sobre la Economía Española-2018/11, Fundación Accenture, mayo.
- FMC (2012) «Valoración del documento “propuesta de reforma de la ley de bases de régimen local”». Barcelona: Serveis Jurídics, Federació de Municipis de Catalunya.
- GALLEGO, Juan R. y PITXER, Josep V. (2009) «Políticas locales participativas y desarrollo territorial. Los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano», *Arxius de Ciències Socials*, 21, 21-36.
- GARCÍA PÉREZ, José I. (2017) «Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España», *Fedea Policy Papers*, 07, Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

- GONZÁLEZ-BLANCH, M. Jesús; ESCOT, Lorenzo y MORENO, Luis S. (2017) «Políticas activas de empleo en la UE: buenas prácticas para tiempos de crisis», *Cuadernos económicos de ICE*, 93, 175-206.
- INGELLIS, Anna G.; SANCHIS, Enric y CALVO, Ricard (2013) «Mercado laboral y crisis económica, dos formas de reaccionar: los casos de Italia y España», *XI Congreso Español de Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.
- JIMÉNEZ, E. (2012) «Planificació estratègica. territori i crisi», *Formació 2011 per al personal tècnic dels projectes «Treball als barris», «Treball a les 7 comarques» i Agents d'Ocupació i Desenvolupament Local*. Servei d'Ocupació de Catalunya - Xarxa d'AODL i Desenvolupament Local-Col·legi de Sociòlegs i Politòlegs de Catalunya. 31 de gener.
- KRUGMAN, Paul R. (2012) *¡Acabad ya con esta crisis!*. Barcelona: Crítica.
- LORENTE, Raul; PITXER, Josep V. y SÁNCHEZ, Amat (2013) «La lógica de la temporalidad en el mercado laboral español», en GUAMÁN, Adoración, *Temporalidad y Precariedad del Trabajo Asalariado: ¿el fin de la estabilidad laboral?*. Albacete: Bomarzo.
- MARTÍN, Carlos y ZARAPUZ, Luis (2017) *El crecimiento se basa en la desigualdad. Situación económica de España y PGE-2017*. En clave de Economía, Madrid: Gabinete económico de CC.OO., junio.
- MARTÍN, Carlos; ZARAPUZ, Luis y LAGO, José M. (2015) *La punta del iceberg. PGE-2016 y situación económica de España*. En clave de Economía, Madrid: Gabinete económico de CC.OO., octubre.
- MARTÍNEZ, Gladys (2015) Adiós crisis, bienvenida precariedad. *Diagonalperiodico.net*, Anuario 2015, Madrid.
- MÉNDEZ, Ricardo; GARCÍA, Juan Carlos y MICHELINI, Juan José (2007) «La construcción de ciudades innovadoras: transformaciones económicas recientes y desarrollo local en Getafe», *Estudios Geográficos*, LXVIII, 262, 173-203, enero-junio.
- MÉNDEZ, Ricardo y PRADA, José (2014) «Crisis, desempleo y vulnerabilidad en Madrid», *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 18, 463-499.
- MERINO, María Cruz; SOMARRIBA, Noelia y NEGRO, Ana María (2012) «Un análisis dinámico de la calidad del trabajo en España. Los efectos de la crisis económica», *Estudios de Economía Aplicada*, 30, 1, 261-282.
- NAVARRO, Vicenç; TORRES, Juan y GARZÓN, Alberto (2011) *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. Madrid: Sequitur-ATTAC España.
- NEGUERUELA, Enrique (2013) *Los presupuestos de 2014 para políticas de empleo*. Madrid: Secretaría de Políticas de Empleo y Migraciones, Confederación sindical de Comisiones Obreras, 18 de diciembre.
- NIETO, Patricia (2012) «La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014», *Temas Laborales*, 114, 119-146.
- OECD (2008) «Decentralization and Co-ordination: The Twin Challenges of Labour Market Policy», *High - level conference*, Senate of the Republic, the Ministry of Labour and Social Security, and the OECD LEED Programme. San Polo, Venice: Isfol and Italia Lavoro. 17-19 April.
- PAPE (2018) *Resolución de 28 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de marzo de 2018 por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2018, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre*. BOE, 77, 34109-3419, 29 de marzo.

- PÉREZ, Pedro Luis (2005) *Las políticas públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional: el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante*. Tesis doctoral, Madrid: Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM.
- PRIETO, Carlos (2013) «Del mercado de trabajo al régimen social de empleo: una herramienta teórica para el análisis de la crisis laboral», *XI Congreso Español de Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.
- RECIO, Albert y BANYULS, Josep (2011) «Crisis y modelos nacionales de empleo: la experiencia de diez países europeos en la crisis», *Revista de Economía Crítica*, 11, 173-184.
- RODRÍGUEZ DEL PINO, Juan Antonio (2012) «El AEDL como cruce de sinergias, o el factor humano como eje diferenciador», en MARTÍNEZ, A. y CALVO, R. (coords.) *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local*. Alzira (Valencia): Germania, 87-98.
- ROMERO, Joan y SORRIBES, Josep (2010) «El territori valencià després de la crisi: Planificació i gestió amb sentit comú», *Mètode*, 68, 62-71.
- SAGARDOY, Iñigo (2014) «Buenas prácticas de formación y empleo en otros países europeos», *Nueva revista*, 149, UNIR-Universidad Internacional de La Rioja.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2015) «El balance de la legislatura (I): algunos avances, más retrocesos y muchos recortes», *InfoLibre*, A la carga, 01 de diciembre.
- SERRANO, Carolina y ESTEBAN, Fernando (2013) «Innovaciones en materia de políticas activas de empleo para reducir el desempleo juvenil. Propuestas para el sistema autonómico español», en GENTILE, Alessandro (coord.) *Actas del IV Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): las políticas sociales entre crisis y post-crisis*. 6 y 7, Universidad de Alcalá, 168-180.
- SOLER, Vicent (2004) *Economia Espanyola i del País Valencià*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- SOLER, Vicent (2011) *L'ofici de raonar. Societat, economia, política, valencianisme*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- SORRIBES, Joan (2005) «Gobernar el territorio (o intentarlo)», en ROMERO, J., y ALBEROLA, M. (coords.) *Los límites del crecimiento. El País Valenciano en la encrucijada*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 61-64.
- STRASSER, Carlos (2000) *Democracia & Desigualdad. Sobre la «democracia real» a fines del siglo XXI*. Buenos Aires: Colección Becas de Investigación CLACSO-ASDI, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, agosto.
- UGT (2018) *Situación del Empleo en España: 2.º Semestre 2017-enero 2018*. Unión General de Trabajadores, Secretaría de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social, Gabinete Técnico Confederal.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2012) «Prólogo», en MARTÍNEZ, A. y CALVO, R. (coords.) *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local*. Alzira (Valencia): Germania, 11-15.
- ZAPATA, Vicente Manuel (2012) «La renovación de la dimensión técnica del desarrollo local en la encrucijada», en MARTÍNEZ, A. y CALVO, R. (coords.) *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local*, Alzira (Valencia): Germania, 45-60.

## 10. Anexo tablas

Tabla I  
Indicadores del mercado de trabajo: País Valenciano

Indicadores	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afiliados a la Seguridad Social (media anual)							
Efectivos laborales - miles (4º Trimestre)	875,8	944,5	1.017,7	1.080,5	1.131,8	1.175,9	1.210,8
Tasa de Paro (4º trimestre)						10,7	10,7
Paro registrado (marzo)	291.445	254.770	211.346	178.634	159.644	173.241	181.233
Indicadores	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Afiliados a la Seguridad Social (media anual)							
Efectivos laborales - miles (4º Trimestre)	1.256,4	1.334,9	1.389,6	1.426,8	1.275,6	1.169,1	1.143,0
Tasa de Paro (4º trimestre)	10,1	8,1	8,5	8,9	14,6	22,1	22,6
Paro registrado (marzo)	192.796	200.461	204.527	198.345	241.836	432.582	513.588
Indicadores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afiliados a la Seguridad Social (media anual)							
Efectivos laborales - miles (4º Trimestre)	1.100,8	1.047,9					
Tasa de Paro (4º trimestre)	24,8	27,6	27,2	23,5	22,8	20,6	16,8
Paro registrado (marzo)	532.315	572.706	591.125	554.536	510.616	461.664	420.710

Fuente: Movimiento Laboral Registrado, MESS-Encuesta de Población Activa. INE.

Tabla II  
Presupuestos de las Políticas Activas de Empleo: País Valenciano

Políticas Activas de Empleo:	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fomento del Desarrollo Local	1.031.307	1.227.784	s/d	s/d	s/d	6.357.678	6.891.307
Total Políticas Activas					21.831.788	29.551.278	34.972.998
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fomento del Desarrollo Local	6.997.689	7.669.214	8.058.849	9.027.464	8.948.816	9.111.088	9.390.098
Total Políticas Activas	33.114.631	30.608.230	27.764.022	27.346.086	40.001.450	44.499.323	57.265.322
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fomento del Desarrollo Local	8.964.447	3.784.560	3.608.424	3.608.424	3.509.682	1.396.721	4.748.895
Total Políticas Activas	53.674.387	35.160.443	26.353.199	26.353.199	24.494.755	21.814.388	33.372.269

Fuente: Anuario de estadísticas, Subdirección General de Estadística, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Tabla III  
Presupuestos de las Políticas Activas de Empleo. Memorias SERVEF (2005-2016)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contratación ADLs	6.985.812	7.835.399	8.294.979	8.318.502	8.585.102	8.638.040
Formación ADLs	60.000	84.000	60.864	32.160	21.501	22.811
Pactos Territoriales Empleo	942.885	1.850.189	2.276.677	2.586.482	2.338.710	2.731.513
Ayudas a empresas I+E	480.615	421.888	713.253	562.208	525.987	993.963
Fomento del empleo autónomo	9.618.082	7.914.888	3.157.270	16.260.676	18.115.796	22.997.399
Orientación para el Empleo	6.774.730	7.260.965	7.344.896	7.568.625	7.979.646	7.982.967
Total PAE y DL	24.862.123	25.367.329	21.847.940	35.328.653	37.566.741	43.366.693
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Contratación ADLs	7.425.025	3.779.429	3.593.724	3.509.682	1.396.721	3.556.646
Formación ADLs	25.800					
Pactos Territoriales Empleo	2.460.725					499.999
Ayudas a empresas I+E	1.661.874					
Fomento del empleo autónomo	23.265.342	13.573.128	5.840.900	1.483.500	3.964.500	
Orientación para el Empleo	7.982.259					2.807.844
Total PAE y DL	42.821.025	17.352.557	9.434.625	4.993.182	5.361.221	6.864.489