

# DICTAMEN 6/03

## sobre el Borrador del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006

Bilbao, 29 de octubre de 2003

### I.- ANTECEDENTES

El día 10 de junio tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, solicitando informe sobre el borrador del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006, según lo establecido en el artículo 3.1.d) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Este Plan sustituye al anterior Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, firmado el 26 de mayo de 2000 entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de la CAPV y la Asociación Vasca de Municipios (EUDEL), elevado como comunicación a la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Parlamento Vasco y debatido por la misma el 22 de junio de 2000, que en los últimos años ha supuesto el marco general de la política de empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este nuevo Plan se entiende como guía y compromiso para la acción del Gobierno Vasco en la materia en los próximos años, con el fin de alcanzar unos objetivos de aumento de los niveles actividad laboral y de reducción del desempleo, aproximándolos a la media de la Unión Europea y a los objetivos marcados por la Estrategia Europea de Empleo. Para ello, se establecen una serie de actuaciones que se agrupan en tres ejes (Políticas de Empleo y Formación; Servicio Vasco de Empleo y Coordinación de políticas para el Empleo) y se prevé que una Ley de Empleo dé cobertura a las mismas. El Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 fue aprobado en Consejo de Gobierno el 22 de julio de 2003.

El día 17 de junio fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitan sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 8 de octubre se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen, alcanzando en la sesión del día 14 de octubre un acuerdo. Finalmente, el Pleno del CES Vasco del 29 de octubre de 2003 decidió aprobar el siguiente Dictamen.

### II.- CONTENIDO

El texto del borrador del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 consta de tres grandes apartados. Un primer apartado dedicado al diagnóstico de los problemas y evolución que presenta el mercado de trabajo de la CAPV, el funcionamiento del Plan 2000-2003 y las diversas políticas y orientaciones europeas en esta materia, desarrollados en los apartados 1 a 4. Un segundo apartado en el que se establecen las orientaciones, objetivos y líneas de actuación del presente Plan, que se desarrollan en los capítulos 5 y 6. Un apartado final en el que se exponen las principales líneas de gestión del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006.

A continuación se incluye una breve síntesis de los diferentes capítulos contenidos en el texto sometido a valoración por este Consejo.

## **1. LA SITUACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA CAPV**

Las tasas de actividad de la CAPV han aumentado de un 52,5% en 1994 al 54% de media en 2002. Por su parte, la favorable evolución económica de los últimos años y las políticas desarrolladas han tenido una repercusión directa y positiva en la evolución de las tasas de paro de la CAPV, de forma que si en 1994 un 25% del total de la población activa vasca estaba en paro, este porcentaje se ha reducido a un 8,3% en el 2002. De esta forma, el objetivo general de reducción de la tasa de paro planteado en el Plan Interinstitucional de Empleo 2000-03 (9,84%) estaría ya cubierto (no así el de tasa de actividad: 56,2%).

Una perspectiva histórica de lo acontecido en los últimos diez años permite comprobar un importante cambio no sólo cuantitativo sino también cualitativo del fenómeno del desempleo. El problema del desempleo ha pasado de ser un fenómeno muy extendido en la sociedad vasca, afectando por tanto a todo tipo de perfiles socio-profesionales, a ser en la actualidad un fenómeno más restringido y caracterizado en buena medida por una problemática más social, ligada a grupos y personas de difícil inserción laboral.

La favorable evolución del mercado laboral vasco ha beneficiado en general tanto al colectivo de hombres como de mujeres como a todos los grupos de edad. No obstante, persisten importantes diferencias en las tasas de actividad y paro según los distintos colectivos según sexo y edad. Existen tres colectivos de personas especialmente afectados por el problema del desempleo que se configuran por ello como segmentos estratégicos para las políticas activas de empleo: las mujeres, los jóvenes y los parados de larga duración. Además existen otros colectivos con una problemática emergente dentro del mercado laboral de la CAPV, entre los que se podrían citar entre otros los inmigrantes (cuya repercusión va a ser creciente en términos de empleo, tanto cuantitativa como cualitativamente) como el colectivo de inactivos (especialmente en lo que se refiere al colectivo femenino), cuya movilización hacia el empleo se constituye como un reto importante a encarar.

En relación con la calidad del empleo, prácticamente siete de cada diez vascos asalariados cuentan con un contrato de carácter indefinido-fijo (66,1%), frente a un 29,2% que cuenta con contratos temporales y un 4,7% sin ningún contrato en otras situaciones irregulares. La proporción de personal asalariado con contratos temporales es superior entre el colectivo femenino (32% frente al 27,3% de los hombres), además de guardar una relación inversa con la edad de los trabajadores.

Por otra parte, el problema del desempleo en la CAPV es en buena medida un problema concentrado geográficamente en una serie de comarcas y localidades concretas, fundamentalmente es, Margen Izquierda y Bilbao en Bizkaia, la zona que rodea Donostia (Hernani, Irún, Pasaia, Rentería), así como algunas localidades alavesas (Salvatierra, la zona de Llodio-Amurrio-Arceniega y la propia capital).

En términos comparativos con la media europea, el mercado laboral vasco presenta una situación manifiestamente peor y caracterizada tanto por menores tasas de empleo y actividad registradas como por el más elevado porcentaje de población desempleada y las tasas superiores de paro juvenil y de larga duración. Además, y desde una perspectiva de género, estas diferencias se acentúan aún más, de forma que el mercado laboral vasco femenino se encuentra más alejado de las cifras de convergencia europeas en comparación con el de sus colegas masculinos, mucho más en línea con los indicadores medios de las UE.

## **2. EVALUACIÓN DEL PLAN DE EMPLEO 2000-2003**

Los objetivos inicialmente marcados por el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003 en términos de tasas de actividad y paro han sido satisfactoriamente logrados, de forma que el objetivo de reducir la tasa de desempleo a niveles similares a la Unión Europea está cumplido, mientras que ha avanzado significativamente en relación al objetivo de mejora de la tasa de actividad.

Por otro lado, se constata una valoración muy positiva sobre la idea de un Plan en el que por primera vez el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos han tratado de poner en común y coordinar sus actividades de empleo-formación. Las diversas instituciones participantes en el Plan han llevado a cabo las diversas actividades programadas con un alto índice de realización de las mismas y han seguido en general los ejes marcados por el Plan,

respetándose, aunque en menor medida, los repartos institucionales de las actividades a favor del empleo y la especialización institucional en el marco del Plan. Por su parte, las directrices europeas por el empleo han sido seguidas en el marco del Plan.

Sin embargo, estos elementos positivos se ven contrarrestados por diversos aspectos a los que el Plan no ha podido dar respuesta. La principal crítica se refiere a la propia naturaleza del Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, de forma que no es considerado propiamente un Plan sino un compendio de las actividades que ya realizaban los distintos agentes cuando se elaboró. Por otro lado, y desde el punto de vista de los agentes locales, éstos sugieren que su papel no está suficientemente reconocido, no sólo como ejecutores de programas, sino también como aportadores de recursos propios.

Otra crítica hacia el Plan Interinstitucional se concreta en que éste no se ha llevado a la práctica como un Plan conjunto, señalándose así un insuficiente y claro nivel de coordinación de las acciones desarrolladas por las distintas instituciones. De esta forma, algunas instituciones sugieren que en un mismo ámbito geográfico es posible la coexistencia habitual de actuaciones paralelas por parte de diversas instituciones, sin que existan mecanismos estables de comunicación y seguimiento coordinado (por ejemplo, en el caso de los programas de formación ocupacional, aunque también en algunos casos en programas de fomento del empleo), de forma que a veces las entidades compiten entre sí.

El hecho de que el Consejo Vasco de Empleo (Organismo específicamente ideado por el Plan para este fin) no se haya reunido ha redundado en una falta de seguimiento y evaluación formal de las actividades desarrolladas y de los logros obtenidos. Además, este hecho se ve agravado por la coexistencia de las actividades del INEM con las del Gobierno Vasco y resto de agentes del ámbito autonómico, lo que sin duda introduce de por sí un cierto grado de duplicidades y falta de coordinación difícilmente evitable.

### **3. REFERENCIAS EUROPEAS Y BUENAS PRÁCTICAS**

El Consejo Extraordinario sobre el Empleo celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997 estableció por vez primera las líneas centrales de actuación prioritaria de la política europea de empleo en los próximos años, lo que en la terminología comunitaria se viene a conocer como los 'pilares', los cuales se circunscriben a los siguientes aspectos:

- Generar condiciones de alta empleabilidad, abordando los problemas del desempleo en jóvenes y el desempleo de larga duración, favorecer la transición de medidas pasivas a medidas activas, así como facilitar la transición del sistema educativo al mercado laboral.
- Apoyar a los emprendedores, facilitando en la mayor medida posible el comienzo y desarrollo de proyectos empresariales y simplificar y reducir las obligaciones tributarias para el emprendedor.
- Facilitar la adaptación, modernizando la organización del trabajo y apoyando la adaptabilidad en las empresas.
- Favorecer la igualdad de oportunidades, especialmente en los aspectos relativos a la desigualdad por sexos, la reconciliación de la vida familiar y la vida laboral y la integración de personas discapacitadas en la vida laboral.

Los objetivos pasan por alcanzar en enero del 2005 una tasa de empleo global del 67 % y una tasa de empleo femenino del 57 %, para en el 2010 alcanzar una tasa de empleo global del 70 % y una tasa de empleo femenino superior al 60 %.

La orientación de estas políticas en los diversos países presenta importantes diferencias. Así, algunos estados miembros dedican un porcentaje muy importante de sus políticas activas hacia la formación (Dinamarca, Suecia, Alemania, Austria, Reino Unido, Finlandia y Portugal), especialmente en lo que se refiere a formación dirigida hacia desempleados y colectivos en riesgo de exclusión. Por el contrario, países del Sur como Grecia, España e Italia destinan un porcentaje importante de sus recursos a los incentivos al empleo. Mientras, la creación directa de empleo es particularmente utilizada en países como Bélgica, Francia e Irlanda.

En cualquier caso, una primera evaluación de los modelos danés y holandés sugiere que el éxito de estos modelos se basan en la 'personalización' de las medidas efectuadas, de manera que respondan lo más efectivamente a las

necesidades planteadas por personas individuales, en conjunción con una marcada 'rapidez' en la actuación, de forma que el tiempo que los desempleados pasan en esta situación es el menor posible. Además, la participación activa y coordinada de las distintas autoridades públicas (tanto a nivel nacional como regional), en colaboración estrecha con los agentes sociales en la formulación e implementación de las políticas, son elementos que multiplican la efectividad de los servicios suministrados.

#### **4. DIAGNÓSTICO GENERAL**

Se resumen los anteriores puntos y se establecen una serie de orientaciones que la política de empleo debe reunir, entre otras:

- Se hace necesario diseñar y desarrollar políticas específicas y, a menudo, multisectoriales ligadas con otros agentes públicos activos en diversas problemáticas sociales.
- Las políticas aplicadas deben adaptarse y focalizarse en determinados colectivos como segmentos estratégicos para las políticas activas de empleo: las mujeres, los jóvenes y los parados de larga duración, teniendo en cuenta además las necesidades de otros colectivos emergentes como los inmigrantes y el colectivo de inactivos (especialmente el colectivo femenino). Estas políticas tienen que diseñarse de forma que incidan en la personalización de la atención y que den prioridad a la prevención de los problemas más que a su resolución posterior. En este sentido, las actividades de orientación laboral dirigidas de manera preferente hacia los desempleados deben constituirse como un eje fundamental en la política de empleo a desarrollar.
- Debido a que el problema del desempleo en la CAPV es en buena medida un problema concentrado geográficamente en una serie de comarcas y localidades concretas, una acción pública orientada hacia el empleo debería adaptarse hacia las características propias del entorno local, favoreciendo así acciones lo más adecuadas a las distintas problemáticas existentes y estableciendo grados de actuación diferenciados según los grados de complejidad y gravedad del problema, bajo un principio general de colaboración en la acción de las diversas instituciones y agentes implicados.
- Una estrategia de empleo en el ámbito de la CAPV debe ser coherente por tanto con las directrices emanadas de la Estrategia Europea para el Empleo, obviamente adaptada a las propias peculiaridades intrínsecas del mercado laboral vasco.
- Para evitar duplicidades o solapamientos de funciones entre los agentes intervinientes en las políticas de empleo se apunta la necesidad de establecer un liderazgo claro en materia de política activa de empleo, configurando un sistema integrado de atención y servicio a los desempleados, así como un marco común de actuación para los distintos agentes, que garanticen la homogeneidad y la equidad de la acción pública.

#### **5. ORIENTACIONES Y OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN DE EMPLEO**

Tomando en consideración el diagnóstico realizado sobre la situación y perspectivas del mercado de trabajo en la CAPV, por un lado, y las recomendaciones y referencias de buenas prácticas sobre políticas activas, el Plan de Empleo se plantea con las siguientes orientaciones generales:

- Liderazgo de la política de empleo
- Una política de empleo personalizada
- Un conjunto integrado de acciones
- Prioridad a las medidas preventivas
- Una política que combata los desequilibrios entre hombres y mujeres
- Adaptación e interacción con el entorno local
- Homogeneidad y equidad en la actuación
- Inserción laboral e inserción social: coordinación con otros agentes públicos
- Coordinación de la política de empleo y política de empresa
- Fomento de la estabilidad y la calidad en el empleo
- Un Servicio de Empleo propio
- La orientación laboral como eje de la política de empleo
- Acceso unificado al sistema (ventanilla única)
- Adaptación de la política a las necesidades de los distintos colectivos

Los objetivos finalistas se plantean en términos de aumento de los niveles actividad laboral y de reducción del desempleo, en una línea de aproximación a la media de los existentes en la Unión Europea y a los objetivos marcados por la Estrategia Europea de Empleo, tal como consta en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. OBJETIVOS FINALES DEL PLAN DE EMPLEO**

		2001	2002	2006
Tasa de actividad Total (>16 años)	%	53,4	54,0	54,5
Tasa de actividad Mujeres (>16 años)	%	41,9	42,8	44,0
Tasa de empleo Total (15-64 años)	%	59,2	---	63,0
Tasa empleo Mujeres (15-64 años)	%	45,2	---	50,0
Tasa de desempleo Total	%	11,1	8,3	7,0
Tasa de desempleo Mujeres	%	16,5	12,1	11,0
Tasa de desempleo Jóvenes	%	16,5	12,8	9,0
Nº desempleados más 12 meses		48.000	31.000	21.000
% desempleados más 12 meses s/ total	%	45,0	37,8	30,0

Por su parte, los objetivos instrumentales se establecen en términos de nivel de actividad global a alcanzar para el conjunto del periodo 2003-2006 de los programas en que se desarrolla la política de empleo.

Cuadro 2. OBJETIVOS INSTRUMENTALES DEL PLAN DE EMPLEO

TIPOS DE PROGRAMAS	OBJETIVO	TIPOS DE PROGRAMAS	OBJETIVO
<b>A) ORIENTACION</b>		<b>E) EMPLEO-FORMACION DESEMPLEADOS/AS DE LARGA DURACION</b>	
Personas atendidas	30.000	Nº de horas impartidas	70.000
• % mujeres	60%	Nº de participantes	1.600
• % jóvenes	50%	• % mujeres	55%
• % desempleados/as de larga duración	20%	• % jóvenes	20%
Indice de satisfacción con el servicio	8 s/10	Tasa de inserción laboral	35%
% de derivación a otros servicios	60%	• Tasa de inserción de mujeres	32%
<b>B) FORMACION</b>		• Tasa de inserción de jóvenes	35%
Nº de horas impartidas	1.100.000	Indice de satisfacción con el curso	7 s/10
Nº de participantes	90.000	<b>F) PROMOCION DE EMPLEO</b>	
• % mujeres	55%	Nº contratos apoyados	16.000
• % jóvenes	50%	• % mujeres	55%
• % desempleados/as de larga duración	20%	• % jóvenes	40%
Tasa de inserción laboral	56%	• % personas desempleadas de larga duración	30%
• Tasa de inserción de mujeres	52%	• % personas discapacitadas	15%
• Tasa de inserción de jóvenes	60%	<b>G) FOMENTO DEL AUTOEMPLEO</b>	
• Tasa de inserción de P.L.D	40%	Nº autoempleos apoyados	800
Indice de satisfacción con el curso	7 s/10	• % mujeres	55%
<b>C) FORMACION PRACTICA EN EMPRESAS</b>		• % jóvenes	40%
Participantes en prácticas	10.000	• % personas desempleadas de larga duración	30%
• % mujeres	55%	• % personas discapacitadas	15%
• % jóvenes	50%	Nº empresas constituidas	750
• % desempleados/as de larga duración	20%	<b>H) CONCILIACION DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR</b>	
<b>D) EMPLEO-FORMACION JOVENES EMPRENDEDORES</b>		Nº de excedencias o reducción de jornada	27.000
Nº de horas impartidas	32.000	• %hombres	10%
Nº de participantes	800	Nº de contratos de sustitución apoyados	5.000
• % mujeres	55%	• % mujeres	55%
• % jóvenes	100%	• % jóvenes	40%
Tasa de inserción laboral	40%	• % personas desempleadas de larga duración	30%
• Tasa de inserción de mujeres	40%	• % personas discapacitadas	15%
Indice de satisfacción con el curso	7 s/10	<b>G) INTERMEDIACION</b>	
		Nº de nuevas inscripciones	120.000
		Nº de personas atendidas(se les ha ofrecido alguna oferta)	200.000
		Nº de puestos gestionados	100.000
		Nº de empresas usuarias	18.000
		Nº candidatos aceptados/ enviados a la empresa ofertante	60%

## 6. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PLAN DE EMPLEO

Las actuaciones que se prevé realizar en este Plan de Empleo se presentan agrupadas en tres ejes que se desarrollan en los siguientes puntos.

### **6.1 POLÍTICAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN**

Se realiza un análisis y revisión de las actuales políticas actuales de empleo y formación del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social donde se trata de identificar los colectivos con dificultades para la inserción laboral y los obstáculos al empleo más frecuentes en dichos colectivos, y se definen las líneas de intervención más efectivas para vencer dichos obstáculos, lo que se traduce en líneas de intervención de las políticas activas de empleo en el presente Plan. Los colectivos destinatarios de éstas son Juventud, Mayores de 45 años, Mujeres, Familias monoparentales, Víctimas de maltrato doméstico y del terrorismo, Personas en riesgo de exclusión social, Personas con discapacidad / enfermedad mental y Personas susceptibles de promover empresas.

Las líneas de actuación se estructuran, por un lado, en torno a los programas clásicos del Departamento (Orientación para el empleo, Promoción de empleo, Formación Ocupacional, Formación práctica en empresas, Empleo-formación para personas paradas de la larga duración y en nuevas actividades empresariales, Intermediación, Apoyo a la promoción empresarial, etc.) y en otros más novedosos (Actuaciones ante personas en riesgo de exclusión, Estímulos a la contratación y lucha contra la precariedad laboral, Conexión con los recursos sociales, Campañas de sensibilización, Otras actividades: fomento del teletrabajo, etc.).

### **6.2 LANBIDE, SERVICIO VASCO DE EMPLEO**

El Gobierno Vasco, por medio del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, desea crear un instrumento, con el que gestionar las diferentes políticas de empleo, desde una perspectiva más personalizada y más integral, acudiendo a los agentes colaboradores tan solo de manera complementaria a la actuación del propio Gobierno.

Este servicio, denominado "LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo", estará adscrito a la Dirección de Empleo y Formación del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y gestionado por Egailan S.A.. Tendrá una identidad diferenciada y única, aunque quedará abierta la vía a colaboraciones voluntarias de entidades territoriales y locales especializadas en el desarrollo local, la formación y el empleo. La función básica de LANBIDE será la atención personalizada de los desempleados, así como la prescripción de las políticas de empleo y formación más adecuadas a cada caso, y para ello contará con unos servicios centrales y una red de alrededor de 30 oficinas territoriales

### **6.3 COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL EMPLEO**

En cada uno de los ámbitos de aplicación de las políticas de empleo, son numerosos los agentes que intervienen, tanto públicos (el Gobierno del Estado, el INEM, el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos, las Agencias de Desarrollo Local, etc.) como otra gran diversidad de agentes operadores en políticas de formación-empleo y/o inserción (privados y de iniciativa social), con fronteras difusas entre ellos en muchos casos en cuanto al ámbito territorial que cubren, los servicios que prestan o los colectivos a los que prestan estos servicios.

Sin embargo, después de tres ejercicios de vigencia del Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003 se observa que:

- Continúan sin estar transferidas las competencias pendientes en la materia, que resultan claves para una estrategia de empleo coherente y bien coordinada.
- Se producen muchas duplicidades de funciones entre la multiplicidad de agentes que intervienen en las políticas de empleo, generando bastante confusión entre la ciudadanía y con un uso de los recursos públicos claramente mejorable en eficiencia
- Los planteamientos de actuación de cada Diputación Foral son muy diferentes, más allá de las diferencias territoriales en el empleo
- Existen grandes diferencias en la atención a la población desempleada entre los agentes locales, que actúan en gran medida a través de los programas de las instituciones de ámbito superior, compitiendo por las subvenciones con agentes de iniciativa social y centros privados

- Las funciones de información, orientación y colocación necesitan de una mejora de su organización, en torno al concepto de “ventanilla única”
- La función de fomento del autoempleo y del espíritu empresarial sigue sin estar suficientemente atendida
- La uniformidad de los servicios básicos de empleo en el territorio de la CAPV no es un hecho todavía, lo que genera un trato desigual a la población.

La envergadura del problema que sigue existiendo en torno al desempleo exige una coordinación de esfuerzos de todos los agentes, para aprovechar todos los recursos de una manera ordenada, en beneficio de una mayor eficiencia de los servicios prestados a los ciudadanos/as de la CAPV. La conveniencia de la coordinación de todos estos agentes y de sus actuaciones es lo que se contempla en este capítulo del Plan.

Por ello, se establece un nuevo esquema de coordinación que comienza por una distribución de funciones obligado básicamente por la creación de LANBIDE que realizará funciones de ventanilla única y en lo referente a aquellas actuaciones dirigidas al autoempleo y al emprendizaje. En estas últimas, el anterior Plan contemplaba la retirada del Gobierno Vasco en estas materias, dejando el campo en manos del resto de agentes. Sin embargo, la visión que desde el Gobierno Vasco se tiene de esta experiencia es que existe una gran atomización de actuaciones muy poco uniformes en el conjunto del territorio por lo que se cree conveniente impulsar desde el Gobierno Vasco una actuación sólida que garantice una infraestructura emprendedora homogénea para todas las personas desempleadas de la CAPV.

También en este Plan se incorporan los Pactos Interinstitucionales para el Empleo y los Proyectos para el Empleo para tratar de trabajar de manera concertada con otras instituciones, con un reconocimiento al papel local en estas tareas.

#### **6.4 LEY DE EMPLEO**

La necesidad de definir criterios básicos para las diversas disposiciones que ordenaran las ayudas económicas y de reorganizar el Servicio Vasco de Empleo, hacen precisa una regulación de los aspectos esenciales de las políticas activas de empleo a desarrollar por las instituciones de la CAPV cuyo instrumento más idóneo es una Ley de Empleo. El proceso de tramitación de la nueva Ley permitirá un debate entre las fuerzas políticas, económicas y sociales hasta la articulación de unas bases coherentes y eficaces para abordar el problema del desempleo desde una perspectiva moderna y dando respuesta a los criterios y requerimientos de la Comisión Europea en la materia.

La Ley de Empleo de la CAPV tendrá como objetos los siguientes:

- a) La definición de los principios rectores de la política de empleo, que son quizá los que no se encuentran expresamente recogidos de forma integral en ninguna disposición jurídica, dado que no existe una única norma autonómica que se refiera a todo el conjunto de políticas activas.
- b) La ordenación básica de las políticas de empleo ocupacional en la CAPV.
- c) La creación de un marco que asegure la integración y la coordinación de las políticas de empleo ocupacional de los diferentes agentes institucionales de la CAPV en torno a unas líneas prioritarias que favorezcan los resultados más eficaces en el campo del empleo.
- d) Las medidas a adoptar para fomentar dicha política de empleo (principalmente ayudas económicas, que se desarrollarían posteriormente de forma reglamentaria), que existen desde los años 80, adoptando la forma de Decretos y Órdenes según los casos, sin previa existencia de ley.
- e) La creación, en su caso, y la regulación del Servicio Vasco de Empleo.
- f) La ordenación y la regulación del marco de actuación de las entidades que cooperen y colaboren con el Servicio Vasco de Empleo.



## **7. GESTIÓN DEL PLAN**

Este capítulo final completa el Plan de Empleo aportando los criterios que van a guiar su gestión, señalando a la Dirección de Empleo y Formación como el órgano administrativo donde se ubicará la responsabilidad de su ejecución, que contará como agente instrumental con la sociedad pública EGAILAN SA como órgano de gestión operativa de las políticas activas de empleo definidas en el mismo. También se indica cómo se organizará la participación de los agentes sociales, para lo que se considera indispensable recuperar la figura del Consejo Vasco de Empleo, haciendo de él un órgano operativo de carácter consultivo y de encuentro entre el Gobierno Vasco, los agentes institucionales y los agentes sociales en las materias propias del Plan. Se señalan las fases de despliegue de LANBIDE, la programación de actuaciones y los medios requeridos, tanto humanos, como técnicos y presupuestarios.

Entre los medios presupuestarios se indica que el funcionamiento del Plan de Empleo 2003-2006 no va a suponer un aumento de sus disponibilidades presupuestarias, mas allá de lo que puedan suponer las contrataciones de medios técnicos y de personas. Se estima que se requerirán Inversiones por 3,5 millones de euros, en mobiliario, instalaciones de las nuevas oficinas y sistemas informáticos, y que los gastos de personal, de alquileres de oficinas y otros gastos de funcionamiento ascenderán a 9,5 millones de euros anuales (con sus incrementos anuales correspondientes) desde que se completen todas las oficinas de LANBIDE a partir de 2005.

A estos recursos se suman los correspondientes de la Dirección de Empleo y Formación (58,9 millones de euros en el ejercicio 2003), a los que cabría añadir los que correspondan a los Proyectos para el Empleo que resulten de los Pactos Interinstitucionales con las Diputaciones Forales y los Municipios.

Finalmente, se señalan los elementos clave para una evaluación continua del Plan y se establece que para evitar que éste resulte desfasado como consecuencia de un cambio en las diferentes circunstancias, podrá ser revisado y adaptado a las nuevas condiciones con periodicidad anual.

## **III.- CONSIDERACIONES**

No es preciso subrayar la importancia que presenta el empleo para la mayoría de las personas, un elemento que influye en casi todos los aspectos de la vida cotidiana, se prolonga en la mayor parte de la duración de la vida y supone desde una fuente básica de ingresos, de creación de riqueza y bienestar para la comunidad hasta una vía de realización personal. En las últimas décadas en nuestra comunidad, su carencia para un elevado número de personas, que llegó a alcanzar hasta a uno de cada cuatro activos y sólo a partir de 1998 descendió por debajo del 20%, fue motivo de numerosos problemas. En la actualidad, en la que nuestra tasa de paro global ha descendido a cifras cercanas al 8% y se coloca en la media de la Unión Europea, se hacen visibles otra serie de cuestiones asociadas a las importantes diferencias de género y edad o a la estabilidad en la contratación, por citar algunas.

Por ello, la existencia de un planteamiento de compromiso y de esfuerzo coordinado por parte de la Administración Pública Vasca para elevar el nivel y la calidad del empleo, cuyos objetivos y acciones se plasmen no en la improvisación ni en la mera suma de programas y actuaciones de las diversas instituciones sin ningún objetivo común, sino en un Plan que permita abrir un periodo de dialogo y debate por parte de todos los agentes involucrados, debe de ser valorada positivamente.

Debemos empezar por recalcar que un Plan de Empleo es además de un texto en el que las instituciones y agentes plasman sus compromisos en la materia, un proceso de dialogo, debate y análisis entre los mismos.

Sin embargo, tenemos que valorar negativamente que el proceso de dialogo y debate que debe acompañar a todo Plan, en este caso se haya visto tan rápidamente interrumpido. En primer lugar, los diferentes grupos representados en el CES Vasco señalan que la apertura de procesos de consultas sobre el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 en los organismos institucionales de carácter sociolaboral antes de haber terminado la ronda de consultas iniciada con los mismos, además de tratarse de una metodología inadecuada, supone una falta de respeto hacia estas organizaciones. En segundo

lugar, su aprobación en Consejo de Gobierno el 22 de julio de 2003, demuestra una escasa valoración de la interlocución social por parte del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

Ciñéndonos al texto presentado, el Plan como procedimiento eficaz para sustentar una verdadera política integral de empleo, debe primero identificar los déficits existentes en materia de empleo, y en segundo lugar, definir los objetivos generales a perseguir, cuantificando dichos objetivos con carácter de compromiso, en torno a los cuales se deben de articular las medidas concretas. Finalmente, no debe olvidar las Recomendaciones que la Comisión Europea realiza, la mayoría de ellas reiteradas en sucesivos años, y que sin embargo, siguen sin resolverse ni en nuestro ámbito de Comunidad Autónoma, ni en el conjunto del Estado.

A esta estructura responden los diferentes apartados del actual Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006. Así, comienza con un análisis de la evolución del empleo y paro en los últimos años y una identificación de los problemas que presenta el mercado de trabajo en este periodo, prosigue con una evaluación del anterior Plan y de las políticas europeas de empleo y termina con el planteamiento de los objetivos que persigue, las líneas de actuación previstas y su gestión.

Pasamos a analizar cada uno de estos apartados.

### **I – Diagnóstico general del mercado de trabajo en la CAPV**

El documento elaborado por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco viene a realizar un diagnóstico amplio y riguroso respecto de la situación del mercado de trabajo, no sólo en relación a la CAPV sino también referido al contexto estatal y europeo, como punto de partida para elaborar el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006. Este diagnóstico, en el que se incluyen algunos aspectos novedosos como el tratamiento de los colectivos con dificultades de inserción laboral, la calidad del empleo o las especiales circunstancias que presenta la inmigración, constituye, en principio y sin perjuicio de los muchos matices que sería conveniente incorporar, un referente válido para acometer medidas relativas al empleo.

En ese sentido, deseamos hacer una serie de observaciones, porque el diagnóstico que se hace respecto del Mercado de Trabajo en la CAPV merece de la reflexión y aportación de todos los agentes sociales.

El Plan se centra en la realidad concreta del paro actual que, por las circunstancias presentes de creación de empleo, se están concentrando cada vez más en determinados colectivos y determinadas zonas del país. En otras palabras, el centro de atención se focaliza básicamente en los colectivos que están quedando al margen del actual proceso de creación de empleo. Son, lo que el propio Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social llama, colectivos de difícil inserción laboral.

Compartiendo la necesidad de un tratamiento específico para estos colectivos, sin embargo consideramos que no puede limitar su campo de atención tan sólo a éstos, de indudable importancia, sino que también se deben de dar respuesta a cuestiones tales como:

- Los problemas de disponibilidad y la consiguiente necesidad de aumentar la población activa en colectivos como el femenino, donde se observa una muy lenta progresión.
- Las cuestiones de adaptación formativa de los demandantes de empleo. No se trata sólo de describir los colectivos con dificultades sino de poner de manifiesto cuáles son dichas dificultades (la formación específica requerida) y la forma más eficaz de lograrla.
- El papel que juegan las instituciones públicas en este proceso y en concreto una valoración sobre su eficacia en las tareas de orientación, intermediación, formación y promoción.

**II - Evaluación del Plan de Empleo 2000-2003**

La valoración del Plan Interinstitucional de Empleo 2000-2003, ahora finalizado, debe permitir conocer los problemas que en su aplicación se han originado, poniendo los medios para que en éste se subsanen. Todo ello ha de hacerse considerando primero los objetivos marcados, las actuaciones llevadas a cabo y por último, las deficiencias encontradas en su desarrollo.

Comenzando por los objetivos generales que en relación con el mercado laboral vasco este Plan se marcaba en el año 2000, venían referidos a las tasas de actividad y paro de hombres y mujeres, junto a una cuantificación del número de personas paradas para cada uno de estos colectivos. En síntesis estos objetivos eran los siguientes:

**Cuadro 3. Objetivos del PIE 2000-2003 y grado de cumplimiento**

		2000	2003-II	Variación	Objetivos Plan	Cumplimiento
TOTAL	Parados	130.339	82.600	-47.739	98.024	SI
	Tasa de actividad	53,3	54,5	1,2	56,2	NO
	Tasa de paro	13,7	8,4	-5,2	9,8	SI
HOMBRE	Parados	54.325	35.500	-18.825	40.000	SI
	Tasa de actividad	66,0	65,4	-0,6	67,3	NO
	Tasa de paro	9,5	6,2	-3,3	6,9	SI
MUJER	Parados	76.025	47.000	-29.025	58.024	SI
	Tasa de actividad	41,5	44,3	2,8	45,3	NO
	Tasa de paro	19,9	11,5	-8,4	14,1	SI

Como se observa, estos objetivos se han cumplido en relación con el desempleo y las tasas de paro, pero hay que reconocer que se ha fracasado en el objetivo de alcanzar la tasa de actividad fijada, donde las diferencias con la UE en la práctica se mantienen elevadas. De hecho, en el epígrafe dedicado al Diagnóstico General se dan valoraciones contradictorias, llegando a considerar "satisfactoria" la tasa de actividad lograda, y al mismo tiempo "objetivo no cubierto". Hay que tener en cuenta que de haber conseguido este objetivo, con la incorporación de personas inactivas a la búsqueda de empleo, la tasa de paro habría sido mayor, y que además, el cambio de definición de la *población parada* introducido en la PRA desde el primer trimestre del 2002 también ha permitido reducir la tasa de paro sobre una base no homogénea.

Aún así, la valoración que tenemos que hacer de la evolución del mercado laboral vasco en estos años es positiva, sin por ello dejar marginadas otras cuestiones en las que existe trabajo por hacer. En cualquier caso, difícilmente se puede juzgar la bondad del Plan de Empleo por la evolución de las tasas de desempleo y actividad, ya que no se asignaron objetivos concretos a cada uno de los programas y líneas de actuación previstas en el Plan, y tampoco al Plan en su conjunto.

No hay duda de que en los últimos años la situación del mercado laboral se ha beneficiado de la bonanza económica general, como lo ha hecho en el resto del Estado, situación que podemos ver debilitarse con el actual contexto económico que amenaza a los principales países de la Unión Europea. Lo que sin duda resulta desmesurado es atribuir estos logros a ninguna actuación de esta u otra administración pública, como aparentemente se muestra en el texto<sup>1</sup>. Basta con observar los datos de personas que han sido subvencionadas en cualquiera de los programas del GV, los de intermediación realizada por el INEM e incluso los de los programas formativos para ver la desproporción existente entre

<sup>1</sup> "En cualquier caso, y a manera de conclusión final, la valoración del Plan realizada por Egailan sugiere que el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, con todas las limitaciones señaladas y sus ámbitos de mejora, ha contribuido a los buenos resultados registrados por el mercado laboral vasco, sin poder precisar en qué medida lo ha hecho" (pág.90).

estas cifras. Si se han creado una media de 25.000 puestos de trabajo anuales en la CAPV en el trienio 2000-2002, los programas de fomento del empleo del Gobierno Vasco han subvencionado a una media de 3.300 trabajadores anuales.

Por otra parte, en los programas formativos específicamente dirigidos a colectivos de personas desempleadas (formación ocupacional, aunque en este caso resulta bastante más difícil identificar formación con empleo) han participado alrededor de 11.400 personas anuales, datos que no facilita este documento. Más complicado resulta valorar las actuaciones del resto de instituciones puesto que los datos que recoge el Plan son más bien escasos, poniendo de manifiesto la imposibilidad de realizar ninguna evaluación seria del mismo ante la falta de coordinación e información.

Por ello, debemos manifestar nuestra sorpresa por la escasa capacidad crítica mostrada en algunos aspectos del Plan de Empleo 2000-2003. Así, se realiza una autocomplaciente valoración positiva de los objetivos “logrados” habida cuenta de que no se realiza ninguna cuantificación sobre que parte de la creación de empleo producida en estos años se ha debido a las políticas de empleo aplicadas por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

De hecho, creemos que sigue siendo una asignatura pendiente realizar un análisis profundo sobre los resultados, y los efectos reales que los diversos incentivos públicos al empleo tienen sobre el aumento del empleo estable y de calidad, dado que los recursos que consumen estos programas podrían dedicarse a otros de mayor efectividad.

Mucho más relevante es la claridad con la que se analizan algunas de las deficiencias del Plan anterior. Así, se reconocen las duplicidades e ineficacias que se derivan tanto de la falta de traspaso del INEM como de los defectos de coordinación de las distintas instituciones intracomunitarias actuantes en la materia. Así, como el propio texto señala (pág.89):

- *“La principal crítica se refiere a la propia naturaleza del Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, de forma que no es considerado propiamente un Plan sino un compendio de las actividades que ya realizaban los distintos agentes cuando se elaboró. Por otro lado, y desde el punto de vista de los agentes locales, éstos sugieren que su papel no está suficientemente reconocido, no sólo como ejecutores de programas, sino también como aportadores de recursos propios.*
- *Por su parte, otra crítica hacia el Plan Interinstitucional se concreta en que éste no se ha llevado a la práctica como un Plan conjunto, señalándose así un insuficiente y claro nivel de coordinación de las acciones desarrolladas por las distintas instituciones. De esta forma, algunas instituciones sugieren que en un mismo ámbito geográfico es posible la coexistencia habitual de actuaciones paralelas por parte de diversas instituciones, sin que existan mecanismos estables de comunicación y seguimiento coordinado (por ejemplo, en el caso de los programas de formación ocupacional, aunque también en algunos casos en programas de fomento del empleo). De este modo, a veces las entidades compiten entre sí.*
- *Sin duda alguna, el hecho de que el Consejo Vasco de Empleo (Organismo específicamente ideado por el Plan para este fin) no se haya reunido ha redundado en una falta de seguimiento y evaluación formal de las actividades desarrolladas y de los logros obtenidos. Además, este hecho se ve agravado por la coexistencia de las actividades del INEM con las del Gobierno Vasco y resto de agentes del ámbito autonómico, lo que sin duda introduce de por sí un cierto grado de duplicidades y falta de coordinación difícilmente evitable”.*

De esta forma, se reconoce que siguen produciéndose duplicidades y solapamientos entre los diferentes agentes que intervienen en funciones de empleo (los tres niveles administrativos de la CAPV y numerosos agentes y colaboradores privados). Es evidente que el mantenimiento de dichas duplicidades genera confusión e ineficacia para con los colectivos afectados, así como una duplicación innecesaria de costes, cuestión especialmente grave cuando dicha duplicidad se da entre instituciones de la propia CAPV (y que en este nuevo Plan tampoco se aclara).

Por todo ello, no resulta aventurado decir que dicho Plan de Empleo 2000-2003 no se ha ejecutado como tal Plan conjunto, ya que entre otros, no ha existido una dirección clara, ha carecido de la necesaria coordinación de las diferentes

acciones y el previsto Consejo de Empleo, como foro consultivo de los agentes económicos y sociales, no ha llegado a reunirse.

### III - Objetivos generales del Plan de Empleo 2003-2006

Tras este análisis previo e identificación de los problemas, el Plan señala lo que debería ser considerado como el gran objetivo que se debe de cumplir en éste como *“la necesidad de establecer un liderazgo claro en materia de política activa de empleo, configurando un sistema integrado de atención y servicio a los desempleados, así como un marco común de actuación para los distintos agentes, que garanticen la homogeneidad y la equidad de la acción pública”*.

El CES Vasco no puede menos que adherirse al mismo dado que consideramos indispensable:

- Un liderazgo claro en materia de política activa de empleo,
- Configurar un sistema único e integrado de atención y servicio a las personas desempleadas,
- Establecer un marco común y coordinado de actuación para los distintos agentes,
- Garantizar la homogeneidad, la equidad y la eficacia de la acción pública en el tratamiento a las personas desempleadas,
- La meta final es ofrecer al conjunto de la ciudadanía posibilidades de empleo con alternativas e instrumentos suficientes para desarrollar la carrera profesional que su interés y capacidad le permitan plantearse.

En este Plan se especifican una serie de orientaciones generales (como son liderazgo de la política de empleo, política de empleo personalizada, conjunto integrado de acciones, prioridad a las medidas preventivas, la orientación laboral como eje de la política de empleo, acceso unificado al sistema, etc), con dos tipos de objetivos, finalistas (tienen como referencia la consecución de determinadas metas en términos de actividad laboral y empleo) e instrumentales (plantean que los programas de actuación desarrollen determinados niveles de actividades).

Hemos de reconocer que estos objetivos se establecen con un mayor nivel de profundidad y compromiso que en el anterior Plan. Así, dentro de los objetivos finalistas se incluyen no sólo para el colectivo femenino sino también para jóvenes y personas desempleadas de larga duración.

No obstante, se puede señalar que tal como señala el propio texto, estos objetivos resultan excesivamente prudentes, y de hecho se trata más de conservar los resultados ya obtenidos que de mejorarlos. Dado que en determinados aspectos aún nos encontramos alejados de las tasas que presenta la media de la Unión Europea y que existen problemas propios que es necesario resolver, consideramos que es necesario establecer estos objetivos con un mayor grado de ambición.

**Cuadro 4. Objetivos finalistas del PIE 2003-2006**

		2002	2003-II	Objetivo 2006
TOTAL	Tasa de empleo (15-64 años)	62,5	62,5	63,0
	Tasa de actividad (>16 años)	54,0	54,5	54,5
	Tasa de desempleo	8,3	8,4	7,0
MUJERES	Tasa de empleo (15-64 años)	49,3	50,4	50,0
	Tasa de actividad (>16 años)	42,8	44,3	44,0
	Tasa de desempleo	12,1	11,5	11,0
JÓVENES	Tasa de desempleo	12,8	14,2	9,0
DESEMPLEO LARGA DURACIÓN	% s/ desempleo total	37,8	33,9	30,0
	Desempleados > 12 meses (miles)	31	28	21

Así, consideramos que uno de los aspectos en los que se debe actuar es tomar medidas eficaces y globales para incrementar la tasa global de empleo y para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de empleo y desempleo. En el marco de un planteamiento de integración de la igualdad entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas, deberían fijarse y cumplirse objetivos en esta materia, comenzando por incrementar la oferta de servicios de guardería y atención de otras personas dependientes.

De hecho, respecto de esta segunda recomendación, consideramos que no se ha desarrollado ninguna iniciativa con apoyo presupuestario concreto para ampliar la red de infraestructuras sociales y de servicios de atención a la infancia y a las personas dependientes. Medidas que perfectamente habrían encontrado encajes en el decreto 76/2002 de 16 de julio por el que se regulan las medidas tendentes a la conciliación entre la vida familiar y laboral. Se deberían articular programas para acercar la formación a los centros escolares de los descendientes y a su vez dotar de recursos o ayudas para los comedores escolares para los hombres o mujeres que se encuentren en un proceso de inserción, por ejemplo con programas junto con la Consejería de Educación.

Pero, además de los anteriores, desde el CES Vasco hemos llamado anteriormente la atención sobre la necesidad de reducir la excesiva temporalidad y rotación en el empleo, un hecho sobre el que este Plan ofrece un diagnóstico. Por ello, creemos que sería interesante plantear otra serie de objetivos relacionados con la progresiva reducción del porcentaje de contratos de duración determinada.

Además, consideramos que en este apartado deberían de haberse establecido también objetivos respecto de otra serie de problemas diagnosticados como son los que atañen a los colectivos de personas discapacitadas, inmigrantes, siniestralidad,...

Finalmente, se establece también una cuantificación de los objetivos instrumentales. Sin embargo, la falta de concreción sobre quién es la institución responsable o qué tipo de programas son los que se encuentran representados en cada una de las principales categorías imposibilitan su medición, tal como también señalábamos en el caso del anterior Plan y, desde luego, su posterior evaluación.

#### **IV - Líneas de actuación y Políticas de Empleo previstas en el Plan**

Las diferentes actuaciones previstas en este Plan se agrupan en tres ejes, Políticas de Empleo y Formación, el Servicio Vasco de Empleo/Lanbide y la Coordinación de políticas para el Empleo. Estos ejes se completan con una Ley de Empleo prevista para dar cobertura legal a los agentes que las realizan.

##### **IV.1 - Políticas de Empleo y Formación**

Tal como se señala en el propio texto, no se esperan grandes cambios respecto de las políticas que en los últimos años se desarrollan en la CAPV, ya que las diferentes líneas de actuación se «*estructuran en torno a programas más o menos “clásicos” en los que se materializa la política de empleo*<sup>2</sup>» y, donde podemos añadir, también los de formación.

Lo que parece la principal novedad con respecto de la situación actual es una mayor intervención en casi todos los campos de actuación de las instituciones matrices (básicamente el Gobierno Vasco) con «*recursos propios (mediante las oficinas y el personal de LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo, que se describe en el capítulo 6.3) con el apoyo puntual de entidades colaboradoras especializadas en los ámbitos de mayor dificultad de inserción (personas con minusvalías, en*

---

<sup>2</sup> Página 139.

*riesgo de exclusión social...), a diferencia de la situación actual en la que todas las actuaciones de Orientación se desarrollaban a través de entidades colaboradoras<sup>3</sup>.*

En este sentido, dichas políticas de empleo continúan basándose en las políticas de oferta (activación de los desempleados, incentivos económicos a la contratación, modificaciones de la legislación laboral). Sin embargo, creemos que se ha desaprovechado la ocasión para dar mayor importancia a las políticas de demanda (nuevos yacimientos de empleo), necesarias para incrementar la tasa de empleo en la CAPV (especialmente en los colectivos preferentes para incorporar al empleo como las mujeres y la juventud), que se han demostrado constituyen un buen complemento de las anteriores.

Siguiendo con esta orientación consideramos necesario aumentar la red de infraestructuras sociales, desarrollando los servicios comunitarios y de proximidad, y promover la utilización y el conocimiento de las tecnologías de la información y la comunicación en las empresas y en la sociedad en general.

En este sentido hemos de destacar el necesario desarrollo de:

- Los servicios dedicados a la atención a personas dependientes: infancia, mayores, personas con discapacidad, guarderías, centros de día, plazas geriátricas, ayuda a domicilio, etc.
- El empleo en el sector medioambiental potenciando las iniciativas de prevención de la contaminación y de gestión ambiental de los residuos, las buenas prácticas en las empresas y desarrollar ayudas a la inversión y a la financiación de tecnologías limpias.
- Los centros de tecnología de la información: centros compartidos de servicios multimedia para PYMES y trabajadores y centros sociales multimedia para la utilización y el aprendizaje individualizado.
- Activar las estrategias de desarrollo local como estímulo a la creación de empleo y para maximizar la incidencia del Plan de Empleo en dicho nivel local.

Por último, y ligando los aspectos de objetivos e instrumentos, las diversas medidas y actuaciones del Plan acaban siendo muy generalistas (con un escaso tratamiento de los problemas específicos de las personas o colectivos con mayores carencias, tal como ya ocurría en el anterior Plan, centradas en términos cercanos al “café para todos”), por lo que este planteamiento queda lejos de un tratamiento personalizado de las políticas de empleo. Consideramos necesario avanzar en una clasificación de las personas demandantes de empleo más específica, al objetivo de que las acciones se ajusten mejor a las necesidades de cada colectivo. De esta forma aumentará la rentabilidad de los recursos públicos y facilitará la evaluación posterior de los Programas y del Plan en su conjunto.

#### **IV.2 - El Servicio Vasco de Empleo**

La creación de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo es sin duda una de las principales novedades que se presentan en este Plan de Empleo.

LANBIDE, que se encontrará adscrito a la Dirección de Empleo y Formación del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, tendrá una identidad diferenciada y única, y será el encargado de gestionar las políticas activas de empleo que se financian mediante recursos del Gobierno Vasco en la CAPV. Por su parte, las políticas activas de empleo que se financian mediante recursos del Estado seguirán siendo gestionadas por el INEM, al ser ésta la única comunidad autónoma (junto con Ceuta y Melilla) que aún no tiene transferidas estas competencias.

---

<sup>3</sup> Página 144.

Para realizar esta labor LANBIDE contará con unos servicios centrales y una red de alrededor de 30 oficinas territoriales (el INEM cuenta en la actualidad con 46 oficinas y 3 direcciones provinciales). En el año 2003 se prevé la apertura de tres oficinas-piloto. Tras la evaluación de esta experiencia piloto, y en función del estado en que se encuentre la transferencia del INEM, se valoraría la oportunidad continuar con el despliegue de LANBIDE y la apertura de 10 nuevas oficinas en el 2004. En el 2005 culminaría el despliegue de LANBIDE con la apertura de 17 oficinas más. De esta forma, la creación de LANBIDE sigue el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Andalucía que puso en marcha el Servicio Andaluz de Empleo antes de que fueran transferidas las competencias del INEM.

Como precedentes de este servicio tenemos a la *Sociedad Anónima Pública para la promoción de la Formación y el Empleo-Egailan, S.A.* y el *Servicio Vasco de Colocación-Langai*. En el propio Plan se señala que *“Respecto a la creación y organización del Servicio Vasco de Empleo, como servicio público, podemos considerar que éste se encuentra ya creado en la CAPV: En primer lugar, por el Decreto 142/1993, de 11 de mayo, por el que se autoriza a la Administración de la CAPV la creación de la Sociedad Anónima Pública para la promoción de la Formación y el Empleo, EGAILAN, S.A.”* con servicios de Información y Orientación Profesional, Animación y Promoción de Empleo, Asesoría para el Autoempleo y Orientación para la Formación. Y en segundo lugar con *“la creación del Servicio Vasco de Colocación LANGAI, mediante ORDEN de 26 de junio de 1996, del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, por la que se regula la organización y desarrollo de las acciones de intermediación en el mercado de trabajo que promueve el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social en funciones de agencia de colocación bajo la denominación de Servicio Vasco de Colocación/LANGAI”*

Por tanto, LANBIDE añade a las funciones de información, orientación profesional e intermediación laboral (como agencia de colocación colaboradora del INEM), realizadas por las anteriores, las de formación profesional ocupacional, las medidas de fomento, promoción empresarial y autoempleo que se venían realizando desde la Dirección de Empleo y Formación del Gobierno Vasco.

La creación de LANBIDE supone una de las principales partidas presupuestarias del Plan con 22,8 millones de euros en el periodo 2003-2006, que en 2006 alcanzarán los 9,6 mill.€, aproximadamente el 16% del presupuesto que la Dirección de Empleo y Formación presenta en 2003 (el presupuesto de esta dirección es de 59 millones de euros, de los que el gasto anual en los programas de empleo y formación suponen alrededor de 50 millones de euros).

El CES Vasco tiene la convicción de que, independientemente de los distintos planteamientos competenciales que se han realizado sobre la materia, existe la necesidad de un único Servicio Público de Empleo, integral, gratuito, que cuente con la participación de los agentes sociales en la CAPV y que mantenga la responsabilidad sobre la gestión de las políticas de empleo que se desarrollen en nuestra comunidad. Y desde esa convicción debemos exigir a ambas administraciones de forma inmediata la transferencia de las políticas de empleo para evitar ineficacias, confusiones y solapamientos.

No queda tampoco suficientemente claro qué va a ocurrir con las diferentes políticas activas de empleo que hasta ahora se vienen financiando con los recursos de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos. Así, la falta de competencias en materia de empleo no ha impedido que, al amparo de la competencia del fomento de la actividad económica, diputaciones y corporaciones locales hayan desarrollado iniciativas y hasta estructuras en materia de empleo que han contribuido a hacer aun más intrincada el número de agentes actuantes en materia de empleo. Desconocemos el grado de compromiso que estas instituciones tienen con este Plan, aunque a juzgar por los resultados del anterior, mucho nos tememos que cada una de ellas continuará realizando sus propias políticas, por lo que es cuestionable que éste sea un plan “interinstitucional” en la práctica.

#### **IV.3 – La coordinación de las políticas de empleo, gestión del Plan, recursos presupuestarios y evaluación.**

Como se ha mencionado ya de forma exhaustiva, la falta de coordinación es una de las mayores carencias de las políticas activas de empleo en la CAPV. Es una valoración que hacen todos los agentes que intervienen y como tal, también



se refleja en el diagnóstico que presenta el propio Plan. Por ello, compartimos la necesidad de ordenar este panorama confuso.

Sin embargo, no parecen adecuados los dos principios en los que se apoya el Plan Interinstitucional en esta materia:

- El reconocimiento de la autonomía de cada Administración para desarrollar las actuaciones en materia de empleo que estime pertinentes.
- La constitución de un esquema de coordinación de “estructura variable” en virtud del cual el Gobierno Vasco pactará con cada Administración actuante los acuerdos en los que libremente coincidan.

Parece que, de acuerdo con el Plan Interinstitucional, la coordinación definitiva se lleva a una Ley de Empleo posterior, en cuya aprobación es previsible que aparezcan las mismas dificultades que han impedido hasta ahora ordenar y coordinar las actuaciones en materia de empleo de las distintas instituciones intraautonómicas.

De hecho, este documento define el compromiso interinstitucional que se pretende acordar con el resto de instituciones públicas de la CAPV (principalmente Diputaciones Forales y Ayuntamientos) el cual se pretende que alcance no solo a la reflexión y formulación del Plan, sino también a la ejecución, coordinación de actuaciones y contribución financiera al mismo. Sin embargo, a pesar de esa definición del compromiso a alcanzar, el Plan no explicita ni concreta ninguna forma de materializar dicho compromiso.

En este sentido, nada se dice sobre la participación presupuestaria de las Diputaciones Forales al Plan, ni en qué programas de actuación van a intervenir o cuáles se van a coordinar. Tampoco se hace referencia alguna a la creación de mecanismos que permitan garantizar la coherencia de actuación de las diferentes administraciones con los objetivos del Plan, así como la simplificación y racionalización de los mismos.

En relación con la gestión del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 se responsabiliza de su ejecución y pilotaje a la Dirección de Empleo y Formación, mientras que EGAILAN será el órgano de gestión operativa de las políticas activas de empleo definidas en el mismo, y en especial de LANBIDE.

Además, se trata de recuperar el Consejo Vasco de Empleo como órgano consultivo y de encuentro entre el Gobierno Vasco, los agentes institucionales firmantes del Plan y los agentes socioeconómicos en materia de políticas activas de empleo. Este Consejo, creado a instancias del anterior Plan 2000-2003, no llegó a reunirse debido a las discrepancias en cuanto a la representación de los agentes participantes en el mismo y a su contenido.

Sin embargo, dudamos de que en esta ocasión pueda esta iniciativa tener éxito puesto que recae en los mismos errores que en el pasado Plan. De hecho, sigue limitando la participación de los agentes sociales a las funciones consultivas encomendadas al Consejo Vasco de Empleo. Si en el anterior Consejo Vasco de Empleo se determinaba que en su composición participarían 10 miembros por parte de las diferentes administraciones, 5 por parte de los sindicatos y 5 representantes de la Confederación Empresarial Vasca, en esta se han reducido a 5 representantes de la administración manteniendo el mismo número el del resto de agentes. En este sentido queremos manifestar a la Consejería nuestro desacuerdo en el fondo y en la forma que ha decidido abordar esta materia con los agentes sociales, ya que creemos necesario reforzar el papel y la participación de los interlocutores sociales en la aplicación y supervisión de este Plan de Empleo.

Además, se establece la constitución dentro de cada territorio histórico de los Consejos Territoriales de Empleo, en cuyo seno la presencia sindical y de las organizaciones empresariales se verá completamente diluida. No se aclara cual será la composición definitiva de estos órganos territoriales ni el peso de cada representación, aunque si se indica la participación de las Empresas de Economía Social, las Cámaras de Comercio, los centros de Formación Profesional, las agencias de desarrollo, ...

Por otro lado, y de forma paralela a la carencia de organismos responsables para el establecimiento de los objetivos instrumentales vistos con anterioridad, lo que imposibilita su evaluación, llama poderosamente la atención la falta de un

planteamiento de los recursos presupuestarios que se verán afectados al propio Plan para la realización de las diferentes acciones, fuera de lo que supone la constitución de LANBIDE, tanto por parte del Gobierno Vasco como de las demás instituciones supuestamente participantes en su concepción.

Finalmente, resulta imprescindible la evaluación de las acciones de LANBIDE y del propio Plan de Empleo en su conjunto, para analizar las actuaciones ya ejecutadas desde el punto de vista de la valoración de la calidad y de la adecuación a los objetivos previstos y asimismo para apoyar acciones que se decidan desarrollar y acometer a futuro.

Para que esta evaluación se pueda realizar eficazmente es necesario:

- Establecer desde el principio un sistema homogéneo de recogida de información (gasto, participantes –número, sexo, edad, formación, dificultades, etc.-, salidas y abandonos) inexistente en la actualidad y que resulta imprescindible para poder evaluar y conocer la eficacia de las diferentes medias (“medir es progresar”).
- Que el organismo que realice la evaluación disponga de la suficiente independencia y capacidad técnica para que esta labor de evaluación no se vea mediatizada.

Sin embargo, en este Plan no se dispone nada respecto del primer punto, por lo que sin apenas datos o datos parciales difícilmente se puede realizar un diagnóstico objetivo, y respecto del segundo se establece que esta evaluación se realizará por un servicio interno del propio LANBIDE. De esta forma, el Gobierno Vasco a través de sus propios organismos es juez y parte.

El CES Vasco considera necesario que se realice una evaluación de las diferentes acciones de forma externa.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

El CES Vasco reitera las consideraciones realizadas en el cuerpo de este dictamen, y estima que el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 crea una apariencia de política de empleo autónoma e integral renunciando a resolver las dos cuestiones angulares que subyacen en esta materia: las transferencias de políticas de empleo y la ordenación eficiente de las actividades desarrolladas por las Administraciones dentro de la CAPV.

En Bilbao, a 29 de octubre de 2003

Vº Bº El Presidente  
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General  
Manuel Aranburu Olaetxea