

1

Colección Estudios e Informes

Las políticas activas de empleo en la C.A.V. y la U.E.



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco

1

Colección Estudios e Informes

Las políticas activas de empleo en la C.A.V. y la U.E.



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Araoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco

© Edita: Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía, 35-1.ª planta
48009 BILBAO

Maquetación y fotomecánica: Argia Servicios Gráficos, S. L.

Impresión: Gestingraf, S. A. L.

Depósito Legal: BI-1628-04

Presentación

El empleo y las políticas públicas que tienen como objetivo favorecerlo tienen una gran importancia e incidencia en la actual Sociedad del Bienestar.

Una de las tareas que el CES Vasco ha venido realizando habitualmente y que se repite con mayor frecuencia ha sido el análisis de la normativa relativa a las diversas medidas de empleo que desde el Gobierno Vasco se han ido planteando o realizando. En todas estas ocasiones hemos advertido la dificultad para conocer con detalle el marco y los datos básicos con que se realiza la política de empleo en nuestra comunidad, y consiguientemente, la práctica inexistencia de una valoración y evaluación del conjunto de estas medidas.

Por ello, el objetivo que nos ha animado a realizar este estudio es el de llenar una carencia de datos que considerábamos importante y necesaria para realizar una mejor Política Activa de Empleo en nuestra comunidad. De hecho, la inexistencia de algunos de los principales datos sobre las PAE no ha sido obstáculo para que exista una literatura amplia sobre este tema, pero siempre desde un punto de vista teórico y careciendo de una visión objetiva y completa del panorama.

Esta situación es aun más problemática en la CAPV donde el número de instituciones que realizan PAE es muy numeroso y la coordinación entre ellas escaso. Las propias características del sistema en el que se desarrollan las PAE en la CAPV ha inducido que la metodología que hemos tenido que aplicar sea la de encuestación a todos los agentes que las realizan. El lector que llegue al final de este estudio concluirá que esta era la única vía posible cuando muchos agentes identifican de forma diferente acciones idénticas.

Por ello, lo primero que deseamos hacer es agradecer a todas las entidades que han colaborado y han soportado realizar un esfuerzo importante. También debemos agradecer a IKEL el trabajo de base que han

realizado con enorme rigor y dedicación, sobre todo porque se trata de un estudio pionero tanto en la CAPV como en la UE, con todos los problemas de aplicabilidad que ello supone. Los han sabido resolver ágilmente.

Esto no evita que esta metodología tenga sus limitaciones. A pesar del esfuerzo realizado para evitar duplicidades, es imposible evitar que alguna no se haya podido eliminar, aunque debería ser de escasa cuantía. Por otra parte, seguro que algunas medidas de PAE desarrolladas en nuestra comunidad han quedado fuera, bien porque las entidades financiadoras y/o gestoras no han deseado colaborar con este estudio, bien porque nosotros no hemos sido capaces de identificarlas.

Pero sin duda, donde hemos querido realizar un mayor esfuerzo, y donde creemos que los diferentes lectores sabrán apreciar su contenido, es en las reflexiones finales que de forma consensuada y unánime los diferentes miembros y organizaciones representadas en el CES Vasco han realizado sobre la base del trabajo de campo y del análisis de los datos, tanto de nuestra comunidad como del entorno europeo, que se ha realizado anteriormente. Tengo que agradecer especialmente a todos ellos el innegable esfuerzo de trabajo y consenso que ha presidido todas las reuniones realizadas.

Este proceso de trabajo realizado nos ha conducido a un primer conjunto de conclusiones y reflexiones: la necesidad de establecer un sistema unificado de recogida de información estadística sobre el tema, de coordinación entre las diversas instituciones y de evaluación de las distintas acciones.

El segundo grupo de conclusiones viene de la observación de los datos recogidos de información y de su comparación con el entorno, en este caso los países de la UE, de forma que consideramos necesario reflexionar sobre la conveniencia de reconsiderar determinados tipos de programas "generalistas" y cen-

trar la actuación pública en los colectivos con mayores necesidades, donde creemos necesario una personalización de las diferentes actuaciones.

Finalmente un tercer conjunto de conclusiones viene de la comparación de estas medidas con la estructura o necesidades del mercado laboral vasco.

Índice

	Página
PLANTEAMIENTO GENERAL DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA	13
1. INTRODUCCIÓN	15
1.1. Antecedentes	15
1.2. Objetivos	17
1.3. Contenido general	19
2. METODOLOGÍA	22
3. CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: TIPOLOGÍA DEL EUROSTAT	24
3.1. Clasificación de las medidas por tipo de acción	25
3.2. Clasificación de las medidas por tipo de gasto	29
3.3. Adaptación de la Metodología EUROSTAT a la CAPV	30
3.3.1. Contenido de la información	30
3.3.2. Cuestionario y recogida de la información: una primera valoración del proceso	30
EFFECTOS DE LAS PAE Y EVOLUCIÓN EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS	35
4. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS POTENCIALES DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	37
4.1. Efectos económicos generales	37
4.2. Efectos económicos específicos y evaluación de los programas de Política Activa de Empleo más relevantes	39
4.3. ¿Qué funciona en las Políticas Activas de Empleo?	43
5. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS DE LA OCDE	46
5.1. Necesidad de las Políticas Activas de Empleo	46
5.2. Coordinación entre Políticas Activas y Pasivas de Empleo	48
5.3. Inversión en Políticas Activas de Empleo	51
5.4. Composición del Gasto en Políticas Activas de Empleo	54
6. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA	57
6.1. La lucha contra el desempleo	57
6.2. Inversión en Políticas Activas de Empleo	60
6.3. Participantes de los Programas	66
LOS DATOS BÁSICOS DE LAS PAE EN LA CAPV: ENTIDADES, GASTO Y PARTICIPANTES	69
7. EL MARCO DE REFERENCIA BÁSICO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA CAPV	71
7.1. Descripción de las Instituciones y Organismos que desarrollan PAE en la CAPV: Mapa de recursos	71
7.2. La gestión de las PAE en la CAPV	76
7.2.1. El Instituto Nacional de Empleo-Servicio Público de Empleo Estatal	76
7.2.2. Estructura de gestión de la Administración Autónoma y Foral	82
7.2.3. Estructura de gestión de los Entes Locales (Ayuntamientos y Agencias locales de desarrollo)	85
7.3. Principales programas incluidos en la Base de Datos de las PAE	86
7.4. Un primer balance de las PAE en el marco estatal: El papel de las Administraciones en la Financiación y Gestión de las PAE	88
8. ANÁLISIS GLOBAL DE LAS PAE EN LA CAPV	93
8.1. Principales magnitudes y tipología del gasto	93
8.1.1. Principales magnitudes de las PAE en la CAPV	93
8.1.2. Tipología del gasto en las PAE en la CAPV	94
8.2. Financiación y gestión del gasto	96
8.2.1. Origen de fondos	96
8.2.2. Gestión del gasto	97
8.3. Perceptores y modalidades de pago de los programas	98
8.3.1. Perceptores y modalidades de pago	98
8.3.2. Gasto y tipología del gasto	99
8.4. Análisis de los colectivos objetivo y de los participantes	100
8.4.1. Caracterización de los colectivos objetivo de las PAE en la CAPV	100
8.4.2. Análisis de los participantes. Primera caracterización	102
8.4.3. Análisis de los participantes según el tipo de programa	106
8.4.4. Análisis de la formación. Duración de los cursos	109
8.4.5. Análisis de la finalización y el abandono	109
8.4.6. Otros programas que inciden en los recursos laborales de la CAPV	111

LAS PAE DE LA CAPV EN EL CONTEXTO EUROPEO Y VALORACION DE SU EFECTIVIDAD	113
9. COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DE LA CAPV Y LA UE.....	115
9.1. Situación del mercado laboral de la CAPV frente al de la UE (Año 2000).....	115
9.2. Comparativa entre las PAE de la CAPV y la UE.....	118
9.2.1. Gasto.....	118
9.2.2. Composición del gasto.....	121
9.2.3. Participantes.....	126
9.2.4. Gasto medio por participante.....	133
10. UNA VALORACION DE LA ADECUACIÓN Y EFECTIVIDAD DE LAS POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO DE LA CAPV.....	135
10.1. Problemas del mercado laboral de la CAPV: Colectivos especialmente desfavorecidos.....	135
10.2. La estrategia europea de empleo: una valoración a priori desde la CAPV.....	138
10.3. El nuevo marco de la PAE de la Administración Autónoma en la CAPV: el Plan Interinstitucional por el Empleo 2003-2006.....	141
10.3.1. Políticas de empleo y formación.....	144
10.3.2. LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo.....	144
10.3.3. Coordinación de políticas para el empleo.....	145
10.3.4. Ley de empleo.....	146
10.3.5. Gestión del Plan.....	147
10.4. Descripción de las Políticas Activas de Empleo desarrolladas en la CAPV sobre la base de los resultados del trabajo de campo.....	147
10.5. Valoración de la efectividad de las Políticas Activas de Empleo desarrolladas en la CAPV.....	151
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	161
11. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	163
11.1. Contexto general y aspectos metodológicos.....	163
11.1.1. Evolución y efectividad de las PAE en los países desarrollados.....	163
11.1.2. Primeros resultados del análisis de las PAE en el marco de la UE.....	164
11.1.3. Cómo se traslada la metodología de Eurostat a la CAPV.....	164
11.2. Los datos básicos de las PAE en la CAPV.....	164
11.2.1. Recogida de información.....	164
11.2.2. Principales resultados.....	164
11.3. Comparación con la UE y valoración.....	165
11.3.1. Comparación de las PAE de la CAPV y de la UE.....	165
11.3.2. Valoración de las PAE de la CAPV sobre la base de los resultados del trabajo de campo.....	168
12. REFLEXIONES FINALES.....	170
12.1. Reflexión general: Marco de referencia de la actuación de las PAE.....	170
12.1.1. Necesidad de ligar la política de empleo con la política industrial y/o de promoción económica.....	170
12.1.2. Necesidad de ligar las PAE con las políticas sociales/laborales generales.....	171
12.2. Reflexiones sobre el actual desarrollo de las PAE en la CAPV.....	172
12.2.1. Necesidad de fomentar la coordinación entre las instituciones.....	172
12.2.2. Falta de seguimiento y evaluación efectiva de los programas.....	174
12.2.3. Necesidad de favorecer la efectividad social y económica del gasto realizado.....	174
12.2.4. Necesidad de una cierta inequidad territorial.....	175
12.2.5. La orientación: eje central de la actuación de las PAE.....	175
12.2.6. Conveniencia de un registro común de participantes en PAE. Fomentar la trazabilidad.....	175
12.2.7. Conveniencia de la creación de una ventanilla única.....	176
12.2.8. Colectivos preferentes de actuación.....	176
12.2.9. Necesidad de personalizar las actuaciones.....	177
12.2.10. Necesidad de reconsiderar algunos de los programas existentes.....	178
12.2.11. Efectos 'perversos' y dignificación del usuario.....	178
12.2.12. Dificultades relativas al cuestionario propuesto.....	179
BIBLIOGRAFÍA	180
ANEXO A. DATOS BÁSICOS DE LAS PAE EN EUROPA Y CUESTIONARIO (EUROSTAT)	183
ANEXO B. CUESTIONARIO INSTITUCIONAL REALIZADO AL MAPA DE RECURSOS DE LA CAPV	203
1. Datos identificativos.....	204
2. Datos cualitativos.....	204
3. Gasto (2000).....	207
4. Participantes (2000).....	208
5. Duración.....	209
6. Evolución temporal de los programas.....	209

Índice de cuadros

	<i>Página</i>
Cuadro 1.1. Pilares de la Política Europea de Empleo	16
Cuadro 1.2. Plan Interinstitucional por el Empleo (2000-2003).....	18
Cuadro 3.1. Cuantía y duración de la prestación contributiva por desempleo en España: reforma de 1994.....	24
Cuadro 3.2. Tipología de políticas activas de empleo (Eurostat): tipo de acción.....	25
Cuadro 3.3. Tipología de políticas activas de empleo (Eurostat): tipo de gasto	29
Cuadro 5.1. Evolución de la tasa de desempleo en los países de la OCDE	46
Cuadro 5.2. Peso relativo de las PAE en el total del gasto en políticas de empleo (%).....	47
Cuadro 5.3. Tasa de sustitución neta a diferentes niveles de salario (%).....	50
Cuadro 5.4. Gasto en políticas activas de empleo (% del PIB).....	52
Cuadro 5.5. (Gasto en PAE por persona desempleada/PIB por persona activa)*100.....	53
Cuadro 5.6. Entradas de participantes en Programas Activos de Empleo.....	54
Cuadro 5.7. Composición del gasto en políticas activas de empleo (1996).....	55
Cuadro 6.1. Tipología de políticas activas de empleo (Eurostat).....	63
Cuadro 6.2. Inversión y composición del gasto en PAE en España y la UE.....	63
Cuadro 6.3. Participación de la juventud y las mujeres.....	67
Cuadro 7.1. Mapa de recursos de las PAE en la CAPV: Entidades con capacidad de financiación y/o gestión.....	72
Cuadro 7.2. Mapa de recursos de las PAE en la CAPV: Entidades con capacidad gestora	73
Cuadro 7.3. Resumen de políticas activas de empleo en la CAPV según Áreas de actuación: Gobierno Vasco.....	73
Cuadro 7.4. Resumen de políticas activas de empleo en la CAPV según Áreas de actuación. Diputaciones Forales.....	74
Cuadro 7.5. Resumen de políticas activas de empleo en la CAPV según Áreas de actuación: Garapen.....	75
Cuadro 7.6. Resumen de políticas activas de empleo en la CAPV según Áreas de actuación: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (INEM).....	75
Cuadro 7.7. Colocaciones registradas por el INEM en la CAPV según vía de colocación.....	78
Cuadro 7.8. Agencias de colocación que colaboran con el INEM en la CAPV.....	78
Cuadro 7.9. Beneficiarios de las acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo del INEM en la CAPV (2000)	79
Cuadro 7.10. Participantes en los cursos de formación del INEM en la CAPV (2000).....	80
Cuadro 7.11. Ayudas recibidas en la CAPV de los programas de Fomento del Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (miles de euros, 2000).....	80
Cuadro 7.12. Programas de Fomento del Empleo del Gobierno Vasco (miles de euros, 2000).....	82
Cuadro 7.13. Acciones formativas subvencionadas por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco en 2000.....	83
Cuadro 7.14. Principales programas según la magnitud del gasto.....	87
Cuadro 7.15. PAE transferidas a las CC.AA.....	90
Cuadro 7.16. Población (de derecho) y población activa. Comunidades Autónomas. 2001.....	92
Cuadro 8.1. Principales magnitudes de las PAE en la CAPV. 2000.....	93
Cuadro 8.2. Base de datos (cuestionarios) de las PAE en la CAPV según tipología en un sentido amplio y tipología de gasto preferente. 2000.....	94
Cuadro 8.3. Evolución de la contratación en Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, 1997-2001.....	95
Cuadro 8.4. Tipología de gasto, participantes y gasto medio por participante. PAE en la CAPV.....	96
Cuadro 8.5. Origen de los fondos de las PAE en la CAPV (%). Agentes. 2000.....	97
Cuadro 8.6. Distribución porcentual del gasto según modalidad y tipo de perceptor. 2000.....	99
Cuadro 8.7. Tipo de gasto según modalidad de pago o perceptor. Distribución porcentual. 2000.....	100
Cuadro 8.8. Programas vigentes en 2000 y colectivos objetivo	100
Cuadro 8.9. Programas vigentes en 2000 en que se especifica algún colectivo concreto	102
Cuadro 8.10. Participantes en los programas de las PAE en la CAPV.2000	102
Cuadro 8.11. Participantes en los programas de las PAE según su situación respecto a la actividad laboral y el sexo*. 2000	103
Cuadro 8.12. Distribución porcentual de los participantes* según grupos de edad, sexo y relación con la actividad	105
Cuadro 8.13. Desempleados que participan en programas-PAE según el periodo de desempleo	106
Cuadro 8.14. Distribución porcentual de los participantes según sexo y relación con la actividad y tipología de programa de PAE.....	107
Cuadro 8.15. Distribución porcentual de los participantes según sexo y edad y tipología de programa de PAE	108
Cuadro 8.16. Participantes en cursos de formación y duración de los cursos	109
Cuadro 8.17. Participantes que finalizan el programa o que lo abandonan. Total.....	110

<i>Cuadro 8.18.</i>	<i>Participantes que finalizan el programa o que lo abandonan*, según sexo y edad</i>	110
<i>Cuadro 8.19.</i>	<i>Finalizaciones y abandonos según el tiempo en el desempleo del participante</i>	111
<i>Cuadro 8.20.</i>	<i>Otros programas relevantes aplicados al mercado de trabajo vasco.2000</i>	112
<i>Cuadro 9.1.</i>	<i>Descripción de los principales indicadores laborales en la CAPV y en la UE-15, por género y edad (2000).</i>	116
<i>Cuadro 9.2.</i>	<i>Principales indicadores laborales en la CAPV y en los países de la UE-15, por género (2000)</i>	117
<i>Cuadro 9.3.</i>	<i>Inversión y composición del gasto en PAE por tipos de programas en la CAPV y en la UE-15 (2000).</i>	121
<i>Cuadro 9.4.</i>	<i>Distribución porcentual del gasto en PAE entre los distintos tipos de programas en la CAPV y en los países de la UE-15 (2000).</i>	123
<i>Cuadro 9.5.</i>	<i>Receptores de gasto en la CAPV y en los países de la UE-15, en % (2000)</i>	124
<i>Cuadro 9.6.</i>	<i>Tipo de gasto según modalidad de pago o perceptor, por tipo de programa, en la CAPV y en la UE-15, en % (2000).</i>	125
<i>Cuadro 9.7.</i>	<i>Distribución porcentual de los participantes en programas activos de empleo por tipo de programa, en la CAPV y en los países de la UE-15 (2000).</i>	128
<i>Cuadro 9.8.</i>	<i>Porcentaje de mujeres participantes en programas activos de empleo, por tipo de programa, en la CAPV y en la UE-15 (2000).</i>	129
<i>Cuadro 9.9.</i>	<i>Porcentaje de participantes menores de 25 años en programas activos de empleo, por tipo de programa, en la CAPV y en la UE-15, (2000).</i>	131
<i>Cuadro 10.1.</i>	<i>Tasas de actividad y paro en la CAPV, por género y edad (2000).</i>	136
<i>Cuadro 10.2.</i>	<i>Colectivos especialmente desfavorecidos del mercado laboral de la CAPV, año 2000</i>	138
<i>Cuadro 10.3.</i>	<i>Prioridades sobre las que se centrará la Política Europea de Empleo</i>	139
<i>Cuadro 10.4.</i>	<i>Objetivos finales del Plan de Empleo</i>	143
<i>Cuadro 10.5.</i>	<i>Objetivos instrumentales del Plan de Empleo</i>	143
<i>Cuadro 10.6.</i>	<i>Coste estimado de LANBIDE 2003-2004 (en euros)</i>	145
<i>Cuadro 10.7.</i>	<i>Presupuesto de la Dirección de Empleo y Formación 2003 (en miles de euros)</i>	147
<i>Cuadro 10.8.</i>	<i>Descripción Sintética del Mapa de Recursos en PAE de la CAPV, 2000</i>	150
<i>Cuadro 10.9.</i>	<i>Descripción de las entidades de la CAPV que han realizado actividades con el grupo de parados de larga duración (PLDs) durante el 2000, por tipología de programas</i>	159
<i>Cuadro 11.1.</i>	<i>Síntesis de la comparación en materia de PAE en la CAPV y la UE (2000):</i>	167

Índice de gráficos

	<i>Página</i>
Gráfico 5.1. Gasto en políticas activas versus Gasto en políticas pasivas, 1996 (% del PIB).....	48
Gráfico 5.2. Gasto en PAE (% PIB) y tasa de desempleo (con respecto a los valores medios del conjunto de la OCDE, 1996)....	53
Gráfico 5.3. Composición del gasto en medidas activas en el conjunto de la OCDE, 1996.....	56
Gráfico 6.1. Evolución de la tasa de desempleo en la UE y la OCDE.....	60
Gráfico 6.2. Gasto en PAE en la UE (% del PIB, 2000).....	61
Gráfico 6.3. Gasto en PAE (% PIB) y tasa de desempleo con respecto a los valores medios del conjunto de la UE (2000).....	62
Gráfico 6.4. (Gasto en PAE por persona desempleada/PIB por persona activa)*100.....	65
Gráfico 6.5. Gasto en PAE por persona activa, 2000.....	65
Gráfico 6.6. Receptores de gasto en España y UE.....	66
Gráfico 6.7. Participantes en programas activos de empleo.....	67
Gráfico 6.8. Gasto medio por participante.....	68
Gráfico 7.1. Gasto Total en PAE (con cargo al presupuesto cada comunidad autónoma)/persona activa. Comunidad Autónoma. Media 1999-2001.....	89
Gráfico 7.2. Presupuestos iniciales consolidados de las Comunidades Autónomas, expresados con relación a la población (euros/habitante). 2001.....	91
Gráfico 7.3. Gasto en PAE como porcentaje del PIB según CC.AA. Promedio 1998-2000.....	92
Gráfico 8.1. Reparto porcentual del gasto en las PAE según tipología del programa. Promedio 1998-2000.....	94
Gráfico 8.2. Origen de los fondos de las PAE en la CAPV (%). Agentes. 2000.....	96
Gráfico 8.3. Distribución porcentual del gasto realizado en las PAE, según tipo de entidad. 2000.....	98
Gráfico 8.4. Distribución (%) se los programas según sexo y situación laboral de los colectivos objetivo.....	101
Gráfico 8.5. Participantes totales en las PAE según segmento de edad. Total, hombres y mujeres.....	104
Gráfico 8.6. Destino de la finalización o del abandono de los programas.....	111
Gráfico 9.1. Gasto en PAE en los países de la UE-15 y la CAPV, % del PIB (2000).....	119
Gráfico 9.2. Gasto en PAE (% PIB) y tasa de desempleo con respecto a los valores medios del conjunto de la UE-15 (2000)....	119
Gráfico 9.3. Gasto en PAE por persona activa en los países de la UE-15 y en la CAPV, en euros (2000).....	120
Gráfico 9.4. Distribución porcentual del gasto en PAE entre los distintos tipos de programas en la CAPV y en la UE-15 (2000). Gráfico 9.5. Receptores de gasto en la CAPV y en la UE-15 (2000).....	122
Gráfico 9.6. Participantes en programas activos de empleo en la CAPV y en los países de la UE-15, como % sobre la población activa (2000).....	126
Gráfico 9.7. Participantes en PAE (% población activa) y tasa de desempleo con respecto a los valores medios del conjunto de la UE-15 (2000).....	127
Gráfico 9.8. Porcentaje de mujeres participantes en programas activos de empleo, en la CAPV y en los países de la UE-15 (2000).....	130
Gráfico 9.9. Porcentaje de participantes menores de 25 años en programas activos de empleo, en la CAPV y en los países de la UE-15 (2000).....	131
Gráfico 9.10. Gasto medio por participante en PAE en la CAPV y en los países de la UE-15, en miles de euros (2000).....	132
Gráfico 9.11. Gasto medio por participante en PAE, por tipo de programa, en la CAPV y en la UE-15, en euros (2000).....	133
Gráfico 10.1. Desglose y distribución porcentual de los parados en la CAPV, según el tiempo de permanencia en el desempleo (2000).....	137
Gráfico 10.2. Porcentaje que representan en la CAPV los parados de larga duración sobre el total de parados por edad y sexo (2001)*.....	137
Gráfico 10.3. Gasto en PAE (% PIB) y tasa de desempleo con respecto a los valores medios del conjunto de la UE-15 (2000)....	152
Gráfico 10.4. Distribución porcentual del gasto en PAE entre los distintos tipos de programas en la CAPV y en la UE-15 (2000). Gráfico 10.5. Distribución de las participantes femeninas en las PAE y peso de las mujeres en el mercado laboral de la CAV, por situación laboral, año 2000.....	155
Gráfico 10.6. Distribución de las participantes jóvenes (menores de 25 años) en las PAE y peso de los jóvenes en el mercado laboral de la CAV, por situación laboral.....	156
Gráfico 10.7. Distribución de los participantes en programas PAE según sexo y situación laboral.....	157

***PLANTEAMIENTO
GENERAL DEL ESTUDIO
Y METODOLOGÍA***

1. Introducción

1.1. Antecedentes

Las Políticas de Empleo en los países desarrollados nacieron fundamentalmente a partir de la década de los sesenta como un pilar básico del llamado Estado del Bienestar, con el objetivo primordial de asegurar y proteger a los trabajadores de los problemas que puede ocasionarles la pérdida del puesto de trabajo. Desde una perspectiva global, se entiende por políticas de empleo *“aquellas decisiones emanadas de los órganos competentes que tienen por objeto la mejora global de la situación del mercado laboral, entendida ésta en sentido amplio, de manera que deben abordar la disminución en el número de personas desempleadas a través de medidas correctoras y preventivas, la mejora de los puestos de trabajo existentes y el incremento en la calidad de los nuevos contratos”*. Desde una perspectiva general y amplia, las políticas de empleo pueden ser clasificadas de acuerdo a tres grandes líneas principales que son, a su vez, complementarias:

- **Políticas de regulación laboral:** establecen las condiciones en el empleo, y se encargan por lo tanto del tipo de contrato de trabajo, de las causas y condiciones de la rescisión de los mismos, de la regulación de la negociación colectiva, del sistema de determinación de los salarios, etc.
- **Políticas pasivas de empleo:** tratan de proteger o mejorar la situación socioeconómica de las personas desempleadas. Se incluyen en este grupo, entre otras medidas, las prestaciones por desempleo.
- **Políticas activas de empleo:** persiguen facilitar las condiciones para que las personas en desempleo (en la actualidad habría que extender este colectivo a las personas inactivas) tengan acceso a un puesto de trabajo, así como la mejora en la calidad de los puestos de trabajo existentes. Incluyen, entre otras, medidas en el campo de la formación, el fomento del empleo, la flexibilidad laboral, la orientación profesional y la intermediación laboral. Básicamente,

estas políticas activas están dirigidas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral a través del incremento de la movilidad y el ajuste laboral, facilitando la recolocación de los trabajadores y, en general, capacitando a los mismos en el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de empleo existentes como consecuencia de los cambios técnicos, económicos y sociales. En este sentido, estas políticas activas se constituyen como un instrumento particularmente efectivo para mejorar las posibilidades de recolocación de los trabajadores y trabajadoras con cualificaciones insuficientes o de las personas paradas de larga duración.

Hasta hace tan sólo un par de décadas, las políticas de empleo se basaban casi en exclusividad en las denominadas políticas pasivas de empleo, de manera que las mismas actuaban como un mecanismo financiero que pretendía sustituir las rentas perdidas al pasar el trabajador a una situación de desempleo. De hecho eran los Servicios Públicos de Empleo quienes ostentaban prácticamente el protagonismo exclusivo, vinculado a su función marcadamente de carácter administrativo de reconocimiento y pago de prestaciones, papel que se ha ido ampliando a la formación, orientación e inserción. En estas dos últimas décadas, no sólo se ha hecho más complejo el entramado institucional dedicado a estas tareas (e incluso el número de niveles administrativos ya además del estatal han ido adquiriendo un papel más relevante el regional y local), sino que también lo han hecho las actuaciones llevadas a cabo, de forma que en la actualidad conviven una amalgama de objetivos e instrumentos que en ocasiones dificulta en exceso la distinción entre lo que es política pasiva o reguladora de lo que es política activa, e incluso a veces no está definida con claridad la línea divisoria entre política de empleo y otro tipo de políticas (inserción social, inmigración, lucha contra la pobreza etc.). De la misma forma existen presiones para separar lo que es la parte puramente administrativa de reconocimiento y pago de

beneficios sociales de la que se dedica específicamente a proporcionar servicios de empleo con una orientación mayor de "servicio al consumidor" (con nuevas formas de management, planes de acción individualizada, atención personalizada a los objetivos, indicadores de resultados, etc.). A este panorama de mercado de trabajo cambiante hay que unir ahora la incidencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que alteran el paisaje laboral tanto por la oferta como por la demanda.

Los altos niveles de desempleo existentes en la mayoría de los países occidentales durante los años ochenta y principios de los noventa, 'empujaron' a las autoridades públicas a dedicar importantes recursos públicos en la lucha del desempleo, uno de cuyos instrumentos más importantes viene precisamente constituido por lo que se llaman políticas activas de empleo

(PAE). Así las PAE están siendo consideradas en los últimos años como uno de los ámbitos más importantes de actuación en el mercado de trabajo, sobre todo por parte de la UE a partir de la Cumbre de Luxemburgo y como respuesta institucional a los problemas de empleo que presentan los países integrantes.

A partir de esta Cumbre, por parte de los Estados miembros se decidió crear un modelo europeo de empleo que eleve las tasas de empleo, integre mejor las diferentes políticas de empleo y apoye prioritariamente a las Políticas Activas en pos de la creación de empleo. Esta Estrategia para el Empleo se concreta a su vez en las Líneas Directrices para el empleo, que se basa en cuatro pilares: empleabilidad, iniciativa empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades.

CUADRO 1.1. PILARES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO

Pilares	Acciones
Pilar 1: Generar condiciones de alta empleabilidad	1: Abordar los problemas del desempleo en la juventud y el desempleo de larga duración 2: Transición de medidas pasivas a medidas activas. 3: Estimular la aproximación entre partnerships 4: Facilitar la transición del sistema educativo al mercado laboral
Pilar 2: Apoyo a los emprendedores	1: Facilitar el comienzo y desarrollo de proyectos empresariales 2: Explotar las oportunidades de creación de puestos de trabajo 3: Simplificar y reducir las obligaciones tributarias para el emprendedor
Pilar 3: Adaptación	1: Modernizar la organización del trabajo. 2: Apoyar la adaptabilidad en las empresas.
Pilar 4: Igualdad de oportunidades	1: Abordar los aspectos relativos a la desigualdad por sexos. 2: Reconciliación de la vida familiar y laboral 3: Facilitar la integración en el mercado laboral 4: Promover la integración de personas discapacitadas en la vida laboral

Fuente: Comisión Europea

Los pilares uno, dos y cuatro son los que fundamentalmente incluyen las políticas activas de empleo: el primero dirigido a la formación e inserción de la juventud y las personas paradas de larga duración, el segundo como apoyo a emprendedores y el cuarto incluye a los colectivos de mujeres y personas discapacitadas.

A pesar de este impulso, es cierto que existen dificultades importantes a la hora de llevar a cabo un seguimiento de estas políticas activas de empleo:

- No ha existido una definición clara de qué es una PAE, ni una clasificación única y homogénea de las mismas. Partiendo de la inexistencia de una definición comúnmente aceptada y generalizada, la realización de una clasificación que permita el análisis y la comparación de estas políticas resulta complicada.
- La situación del mercado de trabajo en los distintos países de la UE es muy diversa, con diferentes funcionamientos, instituciones y problemas, de forma que es difícil que una misma política sea aconsejable o incluso que tenga los mismos efectos en países diferentes.
- No existen muchos estudios que evalúen los resultados obtenidos por las PAE.

Aprovechando el impulso que se ha querido dar a las políticas activas de empleo en la propia Unión Europea, Eurostat ha comenzado a trabajar con el objetivo de llevar a cabo una clasificación y ordenación de todo el entramado de programas que constituyen la Política Activa de Empleo. El documento metodológico “Labour Market Database Methodology” publicado en Abril de 2000 contiene las bases de este análisis. Con posterioridad se han difundido dos informes con datos específicos por países sobre la materia para los años 1988 y 2000 “Labour Market Policy: Expenditure and Participants Data”.

1.2. Objetivos

En el caso de la CAPV, a pesar de la importancia que se está dando desde todas las Instituciones a la Política Activa de Empleo, el escenario es complejo. En nuestra comunidad además de las medidas que se aplican desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el INEM o las entidades municipales e incluso las Diputaciones Forales, desde la aprobación del Estatuto de Gernika y la conformación del primer Gobierno Vasco, coincidiendo con un periodo de fuerte crisis, se comenzaron a aplicar las primeras medidas de PAE autonómicas, medidas que han sufrido algunas variaciones en todos estos años, principalmente en cuanto a la organización administrativa con la creación de Egailan, pero que presentan relevancia en cuanto al gasto público realizado y los colectivos incluidos.

Hay que tener en cuenta que estamos ante un ámbito territorial que carece de capacidad normativa propia en tal materia. Un primer aspecto es así el de la carencia de los resortes para impulsar medidas clasificables dentro de las políticas de regulación laboral —que no constituyen gasto público, pero que son absolutamente determinantes en el funcionamiento del mercado de trabajo—, o dentro de las políticas pasivas de empleo.

Otro aspecto, dentro ya de lo que constituyen las políticas activas de empleo, es el de la limitación en la capacidad organizativa del servicio público de empleo, que en la práctica da lugar a una situación singular desde este punto de vista, por su complejidad y dispersión.

Hay que destacar también, que aunque la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen hoy día transferida la gestión de las políticas activas de empleo (formación ocupacional, subvenciones de fomento del empleo e intermediación laboral), no es éste el caso de la CAPV, donde esta competencia está todavía sin transferir.

Las actividades en materia de políticas activas de empleo en la CAPV en estos últimos años se encuadran dentro del marco general de la Política de Empleo en nuestra comunidad autónoma. En este sentido es ineludible hacer alusión al Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-03, elaborado y firmado por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y la Asociación Vasca de Municipios el 26 de mayo de 2000, donde se recogen los objetivos prioritarios en materia de empleo y las estrategias básicas en torno a las cuales articular el desarrollo de la política de empleo a llevar a cabo en el corto y medio plazo en la CAPV.

El Plan Interinstitucional trata por lo tanto, de diseñar una estrategia de empleo coordinada y consensuada entre las diferentes administraciones competentes en esta materia en la CAPV, adaptada a las peculiaridades intrínsecas del mercado laboral vasco y, además, coherente con la estrategia europea para el empleo. Para ello, se establecen medidas en relación con la intermediación y la orientación laboral, se fomentan actividades formativas y se desarrollan programas de empleo específicos para colectivos especialmente afectados por el desempleo (personas paradas de larga duración, juventud, mujeres etc.). La mayoría de estas medidas y actuaciones deben ser consideradas como políticas activas de empleo.

Además, se crea el Consejo Vasco de Empleo, como órgano de asesoramiento de la CAPV en materia de políticas activas de empleo. A través de este órgano se prevé realizar una mayor coordinación de todas estas medidas y políticas, y en el propio Plan se establece un mapa detallado de recursos e incluso se indica la previsión de realizar evaluaciones de las mismas. Sin embargo, hasta el momento no ha llegado a constituirse.

Este Plan Interinstitucional ha sido continuado por el correspondiente al trienio 2003-2006, aprobado por el Consejo del Gobierno Vasco en julio de 2003, y sobre el que el CES Vasco emitió el correspondiente Dictamen (Dictamen 6/03).

CUADRO 1.2. PLAN INTERINSTITUCIONAL POR EL EMPLEO (2000-2003)

Ejes	Medidas y actuaciones
I. Mejora de la ocupabilidad: Potenciar centros formación	I.1. Información y asesoramiento I.2. Intermediación I.3. Orientación, motivación I.4. Formación ocupacional I.5. Aprendizaje práctico empresas I.6. Formación ocupacional, inserción I.7. Ayudas a centros FP I.8. Ayudas CEE y Empresas de Inserción I.9. Ayudas contratación colectivos
II. Desarrollo del espíritu empresarial y apoyo a constitución de empresas	II.1. Motivación desempleados II.2. Formación/tutorización emprendedores II.3. Formación/Ayudas autoempleo
III. Consolidación empleo existente, mejora de su calidad e impulso a la Creación de nuevo empleo	III.1. Ayudas contrat. eventuales-> indefinidos III.2. Contrato relevo/sustitución III.3. Formación continua III.4. Promoción Salud y Prevención riesgos III.5. Participación trabajadores III.6. Formación Economía Social III.7. Incorporación socios Ec. Social III.8. Modernización organiz. trabajo. 35 h. III.9. Reducción horas extra III.10. Igualdad Oportunidades/conciliación III.11. Promoción del teletrabajo III.12. Incentivación contrato tiempo parcial III.13. Desincentivac. acumulac. empleos
IV. Principios transversales	Igualdad de oportunidades, Sociedad de la Información, respeto a la diversidad, euskaldunización en el trabajo, medio ambiente, prevención de riesgos y salud laboral, enfoque integral de las cualificaciones
V. Coordinación institucional	Consejo Vasco de Empleo, Consenso en líneas prioritarias, Intercambio de información, evaluación conjunta, sistema de ventanilla única

Fuente: Gobierno Vasco

Con respecto a los agentes protagonistas de las políticas activas de empleo en la CAPV cabe mencionar al Gobierno Vasco (a través del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social) y al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (fundamentalmente a través del Instituto Nacional de Empleo, INEM) en el ámbito de la CAPV. También desarrollan programas de empleo y formación en su ámbito territorial las Diputaciones Forales, los municipios vascos (EUDEL) y las agencias comarcales de desarrollo (GARAPEN).

Pero también hay que tener en cuenta que además de las instituciones públicas, algunas instituciones que no tienen este carácter (instituciones sin fin de lucro mayormente —Cáritas, Once, etc.— fundaciones patrocinadas por asociaciones empresariales o privadas etc.) también realizan funciones en estos campos, principalmente en la gestión de la formación e inserción laboral de colectivos con dificultades.

Esta diversidad y variedad de instituciones, junto con las propias dificultades intrínsecas de delimitar con precisión lo que es una política activa de lo que no lo es, conduce a dificultar el conocimiento sobre el volumen de recursos que en nuestra comunidad autónoma se están dedicando a dichas políticas activas de empleo, así como el colectivo de beneficiarios afectados por las mismas. Sin este conocimiento resulta complicado valorar su adecuación a las necesidades del mercado laboral vasco y menos aún su efectividad. El reciente trabajo metodológico de Eurostat, proporciona una novedosa clasificación de la Política Activa de Empleo, homogénea y aceptada por todos los Estados miembros, de forma que en la medida en que se consiga ordenar la información relativa a la política activa de empleo en la CAPV de acuerdo a esta tipología, va a permitir llevar a cabo comparaciones con respecto a otros países. En este sentido los objetivos de este trabajo son:

- Obtener los principales datos de la PAE en la CAPV
- Ordenar la información de acuerdo a la tipología de EUROSTAT
- Realizar comparaciones homogéneas con respecto a los países de nuestro entorno europeo
- Iniciar un proceso de recogida sistemática de información de acuerdo a unos estándares europeos, lo que posibilitará:
 - Clarificar el Mapa de Recursos de agentes participantes: financiación “versus” gestión
 - Disponer de información continuada en el tiempo del volumen de recursos destinados a la PAE
 - Analizar su adecuación y valorar sus efectos
 - Mejorar en el conocimiento de la tipología de beneficiarios.

1.3. Contenido general

Las dificultades que en general existen para llevar a cabo un seguimiento de las Políticas Activas de Empleo (comentadas con anterioridad), junto a la propia especificidad de la CAPV en esta materia, donde la diversidad y complejidad de Instituciones que operan en el ámbito de la aplicación de las políticas activas de empleo es manifiesto, lleva a dificultar el seguimiento sobre el volumen de recursos y los beneficiarios realmente atendidos por las PAE en nuestro territorio, y evidentemente su comparación con respecto a lo que ocurre en otros ámbitos geográficos.

El objetivo de este trabajo, es precisamente intentar dar respuesta a buena parte de estos interrogantes. Para ello se plantean una serie de tareas las cuales se estructuran en torno a los siguientes cuatro grandes apartados, cuyo contenido se detalla a continuación.

Planteamiento general del estudio y Metodología

En el primer apartado, tras una primera introducción, justificación y determinación de los objetivos del trabajo, en primer lugar se hace una breve descripción del contenido del mismo y se plantea a continuación la metodología con la que se aborda dicho trabajo; en segundo lugar, siguiendo la metodología propuesta por Eurostat, se expone la misma y se realiza una clasificación completa y razonada del conjunto de programas que componen las Políticas Activas de Empleo en la UE.

Efectos de las PAE y evolución en los países desarrollados

En el segundo gran apartado, comenzamos exponiendo los efectos económicos que se atribuyen en la literatura especializada a las diferentes Políticas de Empleo y de diseño óptimo de la misma; después pasamos a realizar una descripción de la evolución que ha tenido en los últimos años la Política Activa de Empleo en los países desarrollados de la OCDE; y finalmente se analiza la situación de la PAE en el conjunto de la Unión Europea.

Desarrollo de la política de empleo en la CAPV

En el tercer apartado del estudio se trata de recoger, a través de una operación de campo y una revisión documental, la información de todas las organizaciones que desarrollan y/o gestionan y/o financian programas de políticas activas de empleo en la CAPV, con el objeto de ordenarla y estructurarla de acuerdo a la clasificación de Eurostat, para que la misma sea comparable con la del resto de países europeos. El objetivo es por lo tanto crear una Base de Datos de PAE en la CAPV, con la estructura que propone el Eurostat en esta materia.

Este análisis conduce a la identificación de todas las Instituciones y Organismos que desarrollan este tipo de actividades. Identificado el Mapa de recursos, se procederá a analizar las actividades desarrolladas por los principales agentes implicados:

- identificación de los programas puestos en práctica
- descripción de sus objetivos y contenido
- dotación económica de los mismos
- beneficiarios y/o participantes: características de los mismos
- características y evaluación de resultados (si existen)

Debemos de reconocer que si bien existe cierto grado de información sobre la PAE en la CAPV, esta suele referirse o bien a una única Institución, o la misma está ordenada bajo otros criterios de clasificación distintos a los planteados por Eurostat, de forma que todavía no se ha planteado al nivel de la CAPV un volcado global en una Base de Datos de toda la información disponible sobre esta materia. El objetivo es por lo tanto pasar de una información fragmentada, incompleta y no comparable, a una información completa, homogénea y comparable bajo estándares europeos.

Comparación de las PAE de la CAPV y UE. Evaluación de la incidencia y efectividad de las PAE en la CAPV

Una vez recogida la información del mapa de recursos y adaptada a la clasificación propuesta por Eurostat, en este cuarto apartado se abordan dos grandes capítulos. Así en primer lugar se realiza una “Comparación de las PAE de la CAPV y de la UE”, con los siguientes elementos como contenido:

- Diferencias entre la orientación de las PAE en la CAPV y en Europa (Comparación cualitativa). Análisis de los datos básicos e indicadores elegidos (Comparación cuantitativa).
- Adecuación de las PAE de la CAPV a las Líneas Directrices para el Empleo europeas.

Esta información sobre el desarrollo de la PAE a través del Mapa de recursos de la CAPV adaptada a la estructura de Eurostat, permite a su vez una comparación del desarrollo de la PAE en la CAPV y en los

países de nuestro entorno europeo. Comparación que se aborda tanto en términos cualitativos como en términos cuantitativos. Una vez ordenada bajo la tipología propuesta por Eurostat todas las acciones que componen la PAE en la CAPV, y con la estructura que a su vez tenemos de pilares/acciones bajo la que se vertebran las Directrices de Empleo de la Comisión Europea, el ejercicio consiste en “casar” ambas estructuras. En la medida en que las acciones de PAE llevadas a cabo en la CAPV sean consideradas dentro de la estructura de pilares/acciones, la adecuación será mayor y viceversa.

Con posterioridad, en el capítulo de “Evaluación de la incidencia y efectividad de las PAE en la CAPV” se analizan los siguientes aspectos:

- Los problemas del mercado laboral vasco: colectivos con necesidad de inserción laboral y aquellos a los que se dirigen las PAE.
- Evaluación a priori: adecuación de las PAE vascas y de las Directrices para el empleo europeas a las necesidades del mercado laboral vasco.
- Evaluación ex post: efectividad de las PAE de la CAPV.

Así se analizan, una serie de colectivos especiales afectados particularmente por el problema del desempleo en la CAPV. Entre ellos, cabe mencionar a las mujeres, la juventud y las personas paradas de larga duración. De esta forma, una vez analizados los colectivos con mayor necesidad de inserción laboral y detectados sus problemas fundamentales, es cuando se lleva a cabo un análisis sobre la adecuación de las PAE de la CAPV y de las Directrices Europeas a la realidad de nuestro mercado laboral y se analiza si las mismas están bien enfocadas y orientadas a los colectivos más necesitados y a los problemas que los mismos tienen.

Se evalúa también la efectividad y los resultados de las políticas activas de empleo en la CAPV. Con este objetivo se analizan dos ámbitos de actuación:

- Valoración cuantitativa: a través del análisis de los resultados obtenidos para el total de la PAE y para cada una de las tipologías definidas de acuerdo a la clasificación de Eurostat.
- Valoración cualitativa: a través de dos vías, la información cualitativa recabada del Mapa de Recursos y las entrevistas cualificadas y selectivas entre las entidades y agentes más relevantes en el desarrollo de la PAE en la CAPV.

Conclusiones y recomendaciones

El último apartado del trabajo es la elaboración del capítulo de “Conclusiones y Recomendaciones”, en el que tratamos de establecer un primer diagnóstico de la situación que observamos en la CAPV junto con las perspectivas y tendencias que se prevén en esta materia, lo que nos permitirá realizar una serie de sugerencias y recomendaciones para mejorar su funcionamiento.

2. Metodología

El planteamiento metodológico gira principalmente en torno a los siguientes ejes principales:

Identificación del Mapa de recursos

Entrevistas a la totalidad del mapa de recursos y Cuestionarios adaptados sobre PAE con la metodología Eurostat

Con el fin de obtener la información necesaria para la elaboración de capítulos relevantes de este trabajo se llevan a cabo entrevistas exhaustivas con la totalidad del Mapa de Recursos. Para ello se plantea un cuestionario específico, el mismo se detalla exhaustivamente en el apartado siguiente, que establece 13 líneas de información de las 33 que indica el cuestionario de Eurostat.

El objetivo de los mismos sería recabar toda la información necesaria para la elaboración del apartado 2 y 3 de este trabajo.

Procedimiento de recogida de la información

El proceso de recogida de información se ha realizado entre los meses de enero y mayo de 2003. El plazo habilitado, razonablemente amplio, debía ser proporcional a la exigencia de información requerida ya que normalmente las entidades contactadas no recogen su información en este formato. Es decir, es preciso tener en cuenta que cada una de estas entidades realiza una recogida de información que responde a la necesidad administrativa de tramitación de un expediente de solicitud de participación en un determinado programa. Pero no tiene por qué responder a un criterio estadístico, que es justamente al que responde este estudio, en el sentido de haber recogido de forma ordenada y accesible la información relativa a

las variables que caracterizan a los participantes, como el sexo, la edad y/o la relación con la actividad.

Por tanto, asumida la necesidad de contar con un plazo amplio¹ que facilite la colaboración, el procedimiento realizado ha sido el siguiente.

- En primer lugar, se ha **contactado** con cada una de las **entidades mencionadas** en el mapa de recursos para concretar quién o quiénes son las personas responsables. El objetivo era avanzar, en una primera etapa, si corresponde o no su participación en esta operación de recogida de información. Este contacto telefónico se realizó con posterioridad a la recepción de la carta de presentación —presentación del proyecto e invitación a participar— y el cuestionario.
- En segundo lugar, y conocida por parte de la entidad² y la persona cuál es la necesidad de información manifestada, se **volvió a llamar** invitando a **participar** y dejando abierta la posibilidad de remitir los cuestionarios por fax o correo electrónico.
- En tercer lugar, se ha procedido a la **depuración y grabación** de la información obtenida.

Como primer resultado de esta operación de reconocimiento de las PAE en la CAPV es preciso **agradecer la colaboración** a todas las personas y entidades que han participado en todo este proceso.

De hecho, y si se considera que se ha contactado con un total de 72 entidades, la tasa de respuesta puede calificarse de muy positiva, puesto que han participado el 76% de las entidades contactadas. Además, es preciso subrayar que las negativas conciernen a entidades que, si bien su actividad es relevante en su ámbito (normalmente local, en algún caso realmente importantes, como Inguralde), puede decir-

¹ Que, en lo que a la recepción de cuestionarios cumplimentados se cerró el 15 de julio de 2003.

² Del mapa de recursos original hay que descartar a Eudel y Garapen (porque no centralizan la actividad de sus miembros en este aspecto) y a LAB y ELA (declaran no realizar actividad en este sentido).

se que son de menor peso en el gasto conjunto del mapa de recursos de las PAE en la CAPV, e incluso puede ocurrir que su información a veces ha sido completada por una entidad de ámbito más amplio.

La información aportada corresponde a las siguientes entidades:

- **INEM**
- **Gobierno Vasco**, Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Egailan (Observatorio, Langai)
- **Diputaciones Forales** de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa
- **Agencias de Desarrollo**: Fondo de Formación de Trapaga, GOIEKI, Iraurgi Lantzen, Urola Kosta Udal Elkartea, UGGASA, Forlan, Oarsoaldea, y Vitoria, Donostia-San Sebastián, Bilbao-Lan Ekintza, Bidasoa Activa
- **Ayuntamientos**: Sestao, Arrasate-Mondragón, Bergara, Hernani, Leioa, Bermeo, Portugalete, Basauri, Lasarte, Ermua, Santurtzi
- **Otras entidades**: Ikaslan Alava, Cáritas Gipuzkoa (Fundación Sarea), Fundación Novia salcedo, UGT, Hobetuz, Cruz Roja, Cáritas (Alava, Bizkaia).

A las que hay que añadir los Behargintzas. Dado que el análisis se ha centrado en el año 2000 ha ocurrido que una parte importante de las mismas no estaba todavía en funcionamiento pero que forman parte del mapa de recursos actual en PAE de la CAPV. Y en razón de la ya comentado, se ha contacto con FORCEM y HOBETUZ aunque según la metodología planteada por Eurostat la formación continua no se incluiría como política activa de empleo.

Elaboración de Fichas de Seguimiento

Para cada uno de los agentes del Mapa de Recursos, se elabora una Ficha de Seguimiento.

Entrevistas/cuestionarios selectivos

Entre los agentes más relevantes desde el punto de vista del desarrollo de la PAE en la CAPV, se han llevado a cabo entrevistas más cualitativas que permiten llevar a cabo valoraciones y configurar de manera más adecuada el proceso de evaluación. Estos agentes han sido:

- Departamento, de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Gobierno Vasco
- Departamento de Empleo y Formación, Diputación Foral de Bizkaia
- Departamento de Economía y Turismo, Diputación Foral de Gipuzkoa
- Departamento de Administración Foral y Local y Desarrollo Comarcal, Diputación Foral de Álava
- Ayuntamiento de Bilbao, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Ayuntamiento de San Sebastián
- Garapen Y EUDEL
- INEM, HOBETUZ Y FORCEM

Entre los diversos temas tratados, además de los propios relacionados con los datos recogidos y la operativa general que se sigue en la gestión de las PAE, hemos querido centrar estas entrevistas principalmente en los siguientes:

- Dificultades y problemas en las actividades desarrolladas
- Evaluación general de las políticas activas de empleo en la CAPV
- Estructura/organización general actual: agentes intervinientes y funciones
- Tipo de programas (Gobierno Vasco, DF,...): características, destinatarios,...
- Tipo de beneficiarios, salidas, terminaciones...
- Coordinación entre los agentes de la política, posibles disfunciones, efectividad.
- Recomendaciones de mejora para el futuro
- De carácter general
- De carácter operativo.

Análisis de la información estadística y documental

Se ha realizado una exhaustiva revisión bibliográfica sobre los aspectos más relevantes de la política activa de empleo en el conjunto de países desarrollados, y más específicamente en los países de nuestro entorno europeo, que nos permita situar de forma adecuada los datos obtenidos para la CAPV.

3. Clasificación de las Políticas activas de empleo: tipología del Eurostat

Las políticas activas se han definido tradicionalmente en contraposición a las políticas llamadas pasivas, básicamente conformadas éstas últimas por las jubilaciones anticipadas y el pago de las prestaciones por desempleo. En los últimos años esta distinción entre políticas activas y políticas pasivas se está erosionando, fundamentalmente como consecuencia de la creciente ligazón entre el pago de las prestaciones por desempleo y la activa participación en el mercado laboral. En este sentido, y complementando lo anterior, diversas estimaciones realizadas por la OCDE permiten comprobar que, en general, la atención de las diversas autoridades públicas se ha ido encaminando progresivamente hacia las políticas activas, las cuales han ido absorbiendo un porcentaje mayor de los recursos tanto destinados al total de las políticas de empleo como con respecto al PIB.

Esta transición de las políticas pasivas a las políticas activas ha provocado, entre los efectos negativos,

la erosión de los niveles de prestaciones por desempleo. Así, por ejemplo, las condiciones de cuantía y duración de la prestación por desempleo en España se endurecieron desde la aprobación en 1994 del Real Decreto Legislativo 1/1994, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, tal como se observa en el Cuadro 3.1.

Anteriormente se han comentado las dificultades que existen para el seguimiento y estudio de la PAE. En este sentido hasta no hace muchos años, en el aspecto estadístico el mayor esfuerzo (y el único) había sido realizado por la OCDE en su publicación "Perspectivas del empleo" donde recopila información sobre gasto realizado y número de programas.

En Abril 2000 el Eurostat en el trabajo "Labour Market Policy. Database Methodology" ha elaborado una nueva tipología de clasificación de las Políticas de Empleo (activas y pasivas). En esta clasificación

CUADRO 3.1. CUANTÍA Y DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO EN ESPAÑA: REFORMA DE 1994

	REAL DECRETO 625/1985	REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1994
Cuantía de la prestación por desempleo*	<i>Artículo 4</i>	<i>Artículo 211</i>
Primeros 180 días	80%	70%
Desde día 181 hasta día 360	70%	60%
Desde día 360	60%	60%
Duración de prestación**	<i>Artículo 3</i>	<i>Artículo 210</i>
<i>Años de ocupación cotizada para cálculo</i>	4	6
<i>Periodos de cotización</i>		
Desde 180 hasta 359 días	90 días	
Desde 360 hasta 539 días	180 días	120 días
Desde 540 hasta 719 días	270 días	180 días
Desde 720 hasta 899 días	360 días	240 días
Desde 900 hasta 1.079 días	450 días	300 días
Desde 1.080 hasta 1.259 días	540 días	360 días
Desde 1.260 hasta 1.439 días	630 días	420 días
Desde 1.440 hasta 1.619 días	720 días	480 días
Desde 1.620 hasta 1.799 días	720 días	540 días
Desde 1.800 hasta 1.979 días	720 días	600 días
Desde 1.980 hasta 2.159 días	720 días	660 días
Desde 2.160 días	720 días	720 días

(*) Se aplican estos porcentajes al promedio de las bases de cotización por la contingencia de desempleo correspondientes a los 180 días precedentes a la situación legal de desempleo.

(**) Se calcula en función de los periodos de ocupación cotizada en los años anteriores a la situación legal de desempleo

se proponen ocho grandes tipologías y Eurostat proporciona además una exhaustiva descripción de cada una de las acciones englobadas dentro de cada una de estas tipologías. Las medidas se clasifican de dos maneras diferentes:

- Por Tipo de ACCIÓN.
- Por Tipo de GASTO

3.1. Clasificación de las medidas por tipo de acción

El tipo de acción se refiere a la forma en la que una medida actúa para alcanzar sus objetivos. La clasificación muestra una categoría base de servicios generales y siete categorías amplias de medidas sobre las políticas activas del mercado laboral, más dos de políticas pasivas, la mayoría con dos o más subcategorías. La categoría de Servicios Públicos Generales de Empleo no se relaciona con las medidas sobre las políticas de mercado de trabajo de la forma definida aquí, pero sí con los servicios generales para

las personas que buscan empleo. La información dada para esta categoría será considerada como información de carácter general y será tratada de forma separada a la información referida al resto de tipos de medidas. A continuación se detalla el contenido de cada una de estas medidas:

Tipo 0: SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES DE EMPLEO

Servicios del Servicio General de Empleo que facilitan el proceso de búsqueda de trabajo y que están generalmente disponibles para todas las personas que buscan empleo. Servicio General de Empleo hace referencia aquí al Instituto Nacional de Empleo junto a otros entes (gobiernos regionales, corporaciones municipales, servicios de empleo locales, etc.) que realizan funciones similares a las del instituto nacional. Los servicios que faciliten el proceso de búsqueda de empleo deberán incluir:

- Registro o inscripción (como parado).

CUADRO 3.2. TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO (EUROSTAT): TIPO DE ACCIÓN

Tipo 0: Servicios públicos generales de empleo
Tipo 1: Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo
Tipo 2: Formación
2.1. Formación institucional
2.2. Formación en el lugar de trabajo
2.3. Formación integrada
2.4. Apoyo especial para el aprendizaje
Tipo 3: Reparto del trabajo y relevo laboral
3.1. Rotación laboral
3.2. Reparto del trabajo
Tipo 4: Incentivos al empleo
4.1. Incentivos para la contratación (permanente y temporal)
4.2. Incentivos para mantener el empleo
Tipo 5: Integración de personas discapacitadas
5.1. Empleo regular
5.2. Empleo protegido
5.3. Otro tipo de rehabilitación y formación
Tipo 6: Creación directa de empleo
6.1. Permanente
6.2. Temporal
Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo
Tipo 8: Apoyo e ingresos extralaborales
8.1. Prestaciones de desempleo de jornada completa
8.2. Beneficios del desempleo parcial
8.3. Beneficios del desempleo de media jornada
8.4. Compensación de redundancia
8.5. Compensación por banarrota
Tipo 9: Prejubilaciones
9.1. Condicionadas (total y parcial)
9.2. No condicionadas (total y parcial)

Fuente: Labour Market Policy, Database Methodology (Eurostat)

- Diagnóstico de las necesidades individuales, preferencias y perspectivas de mercado. Proporcionando información, consejos y asesoramiento.
- Selección y remisión a puestos de trabajo vacantes y a lugares en las políticas activas de empleo.
- Supervisión del comportamiento del mercado y activación.

Tipo 1: ACOMPAÑAMIENTO Y ASISTENCIA EN LA BÚSQUEDA DE EMPLEO

Programas que ayudan en el proceso de búsqueda de empleo a través de asesoramiento individual y que están dirigidos a personas inscritas como desempleadas en busca de trabajo con dificultades especiales para conseguirlo, u otros grupos con difícil acceso al mercado laboral. Deberían incluirse y detallarse proporcionando descripciones, las medidas relacionadas con los planes de acción individual.

Tipo 2: FORMACIÓN

Programas cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y otros grupos a través de la formación y que están financiados por entes públicos. Las medidas incluidas aquí deberían incluir alguna evidencia de formación en aulas o si ésta se da en el puesto de trabajo, con la supervisión precisa para conseguir el propósito de la instrucción. El apoyo específico a los programas de aprendizaje se agrupa separadamente.

2.1. Formación institucional: programas en las que la mayor parte del tiempo que dura la formación transcurre en centros educativos (colegios, institutos, centros de formación o similares).

2.2. Formación en el puesto de trabajo: programas en los que la mayoría del tiempo transcurre en lugar de trabajo.

2.3. Formación integrada: programas en los que el tiempo de formación transcurre entre un centro educativo y el lugar de trabajo.

2.4. Apoyo especial para el aprendizaje: programas que aportan un apoyo especial para el esquema de aprendizaje a través de: incentivos dados a las empresas para contratar aprendices (personal en

prácticas...) y concesiones de formación para grupos especialmente desaventajados.

Directrices:

- Los programas que están basados únicamente en el trabajo, cuando no se puede identificar ningún elemento formal de formación, serán considerados como programas de aprender haciendo (learning by doing) o a través de la experiencia (learning by experience) y se incluirán en la categoría 4.
- Las categorías 2.1, 2.2 y 2.3 se distinguen según la cantidad de tiempo de formación que se dé en un aula o en el lugar de trabajo. Al referirnos al 75% del tiempo de formación transcurrido, podremos decir “la mayor parte del tiempo de formación...”
- Los programas que conllevan una concesión a la formación se clasificarán teniendo en cuenta el tipo de formación en la que los beneficiarios pueden tomar parte.
- Aquellos programas que se hayan diseñado exclusivamente para los discapacitados y que ofrezcan una formación acorde con las limitaciones propias de dicha discapacidad se incluirán en la categoría número 4.
- Aquellos cursos que ayuden a desarrollar las habilidades de una persona para encontrar un trabajo —ej. orientaciones a la hora de solicitar un trabajo o técnicas de entrevistas— deberán considerarse como una ayuda en el proceso de búsqueda de empleo (categoría 1).
- El asesoramiento a la dirección de empresas como parte de una iniciativa de nuevos negocios deberá ser considerado como parte de la medida de incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo (categoría 7).
- Los esquemas de aprendizaje se consideran parte del sistema de educación básica y de la formación profesional por lo que serán excluidos de este grupo de datos. Solamente deberían incluirse aquí, aquellos programas desarrollados específicamente para apoyar el retome de esos esquemas de aprendizaje.
- Estarán fuera del alcance de este conjunto de datos aquellas medidas de formación continua a las que

puedan acceder todos los trabajadores y trabajadoras.

Tipo 3: REPARTO DEL TRABAJO Y RELEVO LABORAL

Programas que facilitan a una persona parada u otra persona perteneciente a otro grupo objetivo la incorporación a un puesto de trabajo a través de la sustitución de un trabajador ya existente.

3.1. **Relevo laboral:** sustitución completa de un empleado durante un período de tiempo fijo, realizada por una persona parada o de otro grupo objetivo.

3.2. **Reparto de trabajo:** sustitución parcial de un empleado por parte de una persona parada u otra persona de otro grupo objetivo.

Directrices

- En el relevo laboral (categoría 3.1) al empleado se libera de sus actividades profesionales normales. Habitualmente esto suele realizarse para que el empleado reciba más formación, pero otras razones también se considerarán válidas. El empleado podrá recibir o no ayuda financiera durante dicho período de tiempo.
- En el reparto de trabajo (categoría 3.2) se compensa al antiguo empleado (completa o parcialmente) por su reducción de jornada que será realizada por una persona desempleada o de otro grupo objetivo.
- Los programas que supongan una liberación de la jornada de trabajo para el empleado destinada a fines formativos, pero sin la consiguiente sustitución por parte de una persona desempleada o perteneciente a otro grupo objetivo, no deberán incluirse aquí.
- El reparto de trabajo se deberá distinguir de la jubilación parcial anticipada (9.1.2) ya que en el primero no se les aplica ningún requisito de edad a los trabajadores que deseen reducir su jornada.

Tipo 4: INCENTIVOS AL EMPLEO

Programas que facilitan la contratación de personas paradas y de otros colectivos, o que ayudan a asegurar la continuidad del empleo de personas con riesgo involuntario de pérdida del puesto de trabajo.

La mayoría de los costes laborales suelen ser generalmente cubiertos por las empresas.

4.1. **Incentivos a la contratación:** programas que proporcionen incentivos a la creación de nuevos puestos de trabajo o que faciliten oportunidades de mejorar la empleabilidad a través de la experiencia laboral, y que sea pagadero únicamente durante un período de tiempo determinado. Asociados a trabajos permanentes/ temporales.

4.2. **Incentivos para la conservación de los puestos de trabajo:** programas que incentivan la conservación del empleo de aquellas personas con un riesgo involuntario de pérdida del puesto de trabajo, como causa de reestructuraciones u otras dificultades económicas.

Directrices

- Los programas son por lo general aplicables a puestos de trabajo del sector privado, aunque pueden ser designados también sin que ninguna distinción sea solicitada a empleos públicos o no lucrativos.
- Los incentivos a la contratación (4.1) incluyen aquellos beneficios para los trabajadores condicionados al comienzo de un nuevo trabajo (prima de vuelta al trabajo, ayuda de movilidad/recolocación o similar) siempre que sean especificados. No debería incluirse ninguna otra forma de beneficios personales en el trabajo.
- Los incentivos para la conservación del puesto de trabajo (4.2) se aplicarán solamente en situaciones de reestructuración o similares. No deberían incluirse aquellos beneficios en el trabajo que los grupos de bajos ingresos suelen disponer.
- Los programas específicamente diseñados para promover la integración de los discapacitados en empleos normales o protegidos, incluida la adaptación del puesto de trabajo, deberían ser clasificados en la categoría 5.
- Los programas relacionados con ubicaciones temporales con el propósito de llevar a cabo una formación en el trabajo y cuando existe un input formativo identificable se deberían incluir en la categoría 2.

Tipo 5: INTEGRACIÓN DE LOS DISCAPACITADOS

Programas que persiguen la integración de las personas discapacitadas en el mercado laboral.

5.1. **Empleo regular:** programas que proporcionan incentivos para facilitar la integración de las personas discapacitadas en empleo regular, incluyendo las compensaciones otorgadas a los empresarios por la adecuación del lugar de trabajo a las necesidades del discapacitado.

5.2. **Empleo protegido:** programas que proporcionan rehabilitación o formación a las personas discapacitadas a través de actividades basadas en el trabajo en un ambiente protegido.

5.3. **Otra formación:** programas que ofrecen formación a personas discapacitadas a través de otros trabajos protegidos.

Directrices

- Discapacitados serán aquellas personas consideradas como tal según las definiciones nacionales. La discapacidad es la incapacidad total o parcial para participar en cualquier actividad económica o llevar una vida normal, como causa de una dolencia física o mental que es probable que sea permanente o persista durante un período mínimo de tiempo.
- No se debería incluir el gasto relacionado con la asistencia médica.
- Los programas protegidos de trabajo (5.2) deberían ser de duración determinada y tratarían de preparar a los participantes para su integración en el mercado laboral. Las provisiones de trabajo protegido para toda la vida, se considera que actúan fuera del mercado laboral por lo que no deberían tenerse en cuenta.
- El otro tipo de formación (5.3) hace referencia a los programas impartidos fuera del lugar de trabajo o de un ambiente protegido que pretenden mejorar la empleabilidad de las personas discapacitadas desarrollando competencias laborales que tomen en consideración cualquier limitación impuesta por el discapacitado.

Tipo 6: CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO

Aquellos programas que crean puestos de trabajo adicionales, generalmente para el beneficio de la comunidad o utilidad social, a veces con el fin de emplear a aquellas personas paradas de larga duración o personas con dificultades para la colocación. La mayor parte del coste laboral suele estar cubierto generalmente por financiación pública.

6.1. **Permanente:** programas que crean puestos de trabajos permanentes (contratos indefinidos) para ayudar a las personas a conseguir un empleo seguro.

6.2. **Temporal:** programas que crean puestos de trabajo temporales (contratos de duración determinada) con el objetivo de ofrecer una oportunidad a las personas para mantener su capacidad de trabajo, para mejorar sus habilidades e incrementar su empleabilidad a través de trabajo beneficioso para la comunidad.

Directrices

- El término adicional se refiere a que dichos puestos de trabajo no se habrían creado sin la intervención pública, es decir, el trabajo no se habría llevado a cabo sin la financiación de la consiguiente medida.
- Estos programas se aplican generalmente a puestos de trabajo en el sector público o sectores sin ánimo de lucro, aunque se podrían llevar a cabo igualmente y sin realizar ninguna distinción respecto a los anteriores, proyectos de interés para la comunidad o similares dentro del sector privado.
- En algunos casos, las personas participantes seguirán recibiendo la prestación por desempleo en vez de un salario. En esos casos, dichas cantidades de dinero deberán incluirse en la medida correspondiente como prestación de desempleo en vez de hacerse aquí.

Tipo 7: INCENTIVOS PARA NUEVOS PROMOTORES DE EMPLEO Y AUTOEMPLEO

Aquellos programas que promueven el espíritu emprendedor animando a las personas paradas y a

otros grupos objetivo a crear su propio negocio o a trabajar por cuenta propia.

Directrices

- La ayuda podría tomar la forma de beneficios económicos directos o apoyo indirecto incluyéndose aquí los préstamos, dotaciones u otras facilidades, asesoramiento sobre el negocio, etc.
- Debería incluirse en esta categoría y no ser considerados como formación categoría 2 el asesoramiento para la dirección del negocio que sea parte de una iniciativa de la categoría 7, nuevos promotores de empresas y autoempleo.
- Las medidas generalmente disponibles para estas iniciativas no deberían incluirse.

MEDIDAS MIXTAS

Las medidas que abarcan más de un tipo de acción definido anteriormente serán consideradas como medidas mixtas. Se pueden distinguir dos tipos de combinaciones de medidas:

- **Tipo 1:** cuando todas las personas participantes se benefician de cada componente de la medida.
- **Tipo 2:** cuando la medida ofrece diferentes acciones según el grupo objetivo o constituye una reserva del presupuesto para un número de tipos de acción diferente, beneficiándose las personas participantes de un componente cada vez (aunque podrán ir moviéndose a otro posteriormente).

La descripción de una medida mixta debería determinar qué tipos de medidas se han incluido. Cuando

sea posible, deberían determinarse (por estimación si fuera necesario), los datos sobre gastos, participantes y duración media para cada medida. Deberá identificarse un componente "primario" (es decir, el más importante).

3.2. Clasificación de las medidas por TIPO DE GASTO

El tipo de gasto se refiere a la forma en la que los fondos públicos se distribuyen con el fin de beneficiar a los grupos objetivo. La clasificación sigue un esquema basado primeramente en quién es el receptor del dinero público y posteriormente se tiene en cuenta el tipo de gasto del que se trata (pago en metálico, pérdidas de ingresos para el ente público) y la forma en la que éste es desembolsado (periódicamente, o pago en una única vez).

Los receptores de los fondos públicos pueden ser beneficiarios individuales, sus empresas, o los proveedores de servicios que fabrican productos y servicios que son proporcionados como beneficios en especie (ej. la formación).

Algunas medidas utilizarán más de un tipo de gasto debiendo ser todos ellos incluidos en la clasificación.

- **Transferencias a personas beneficiarias:** cuando hablamos de transferencia a personas beneficiarias nos referimos al gasto público que se transfiere directamente a los trabajadores a través de dinero en metálico o a través de una reducción en las contribuciones obligatorias.

CUADRO 3.3. TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO (EUROSTAT): TIPO DE GASTO

<p>Tipo 1: Transferencias a los beneficiarios</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1. Pagos periódicos en metálico 1.2. Pagos en una única vez 1.3. Reembolsos 1.4. Reducción de las contribuciones sociales 1.5. Reducción de los impuestos
<p>Tipo 2: Transferencias a las empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Pagos periódicos en metálico 2.2. Pagos en una única vez 2.3. Reembolsos 2.4. Reducción de las contribuciones sociales 2.5. Reducción de los impuestos
<p>Tipo 3: Transferencias a los proveedores de servicios</p>

Fuente: Labour Market Policy, Database Methodology (Eurostat)

- **Transferencias a las empresas:** cuando hablamos de transferencia a las empresas nos referimos al gasto público que se les transfiere directamente a éstas a través de dinero en metálico o de una reducción en las contribuciones obligatorias.
- **Transferencias a los proveedores de servicios:** cuando hablamos de transferencia a proveedores de servicios nos referimos al gasto público que se les transfiere directamente a los fabricantes de bienes y servicios, que proporcionan dichos bienes o servicios a los trabajadores o a las empresas como beneficios en especie.

El gasto puede adoptar las formas siguientes para las dos primeras clases de transferencia:

- **Pagos en metálico periódicos:** aquellos pagos en metálico que se distribuyen en intervalos regulares de tiempo, como por ejemplo cada semana, mes o trimestre.
- **Pagos en una única vez:** aquellos gastos pagados en una única ocasión.
- **Reembolsos:** aquellos pagos realizados en forma de reembolso parcial o total del gasto certificado por el receptor de bienes y servicios específicos.
- **Reducción de las contribuciones sociales:** consiste en la exención total o parcial de las contribuciones sociales obligatorias.
- **Reducción de impuestos:** consiste en la exención total o parcial del pago de impuestos u otras contribuciones obligatorias distintas a las sociales.

Los resultados de esta primera medición bajo la metodología de Eurostat se abordarán en el capítulo 8.

3.3. Adaptación de la Metodología EUROSTAT a la CAPV

3.3.1. Contenido de la información

De forma simultánea al diseño del mapa de recursos se ha procedido al establecimiento de los campos de información de interés, que aluden a los contenidos recogidos en el cuadro adjunto. Para facilitar la recopilación de la información y, sobre todo,

para su posterior grabación y análisis, se ha elaborado un cuestionario que incluya dichos contenidos. La metodología propuesta por Eurostat mencionaba 33 líneas de información que, a efectos de este informe se ha ceñido a 13 para facilitar la respuesta desde las entidades y depurar algunos aspectos que, de alguna manera, estaban duplicadas en distintas líneas de información mencionadas originalmente.

Dado el carácter novedoso del método aplicado (a través de un cuestionario), su carácter estadístico frente a la información que recogen estos agentes (normalmente administrativa) y que ésta es la primera vez que se realiza para un panel de instituciones tan amplio, en el diseño del cuestionario y en el procedimiento de recogida de la información se ha primado la *efectividad* frente a un objetivo ambicioso de completar toda la *información* para un periodo más largo de años.

De esta forma, los apartados relativos a identificación, grupos objetivo, fuentes de financiación, modalidades de pago, participantes, finalizaciones y abandonos se ha centrado exclusivamente en el año 2000. Adicionalmente, para las principales instituciones se ha tratado de completar la información del periodo 1998-2001 al menos en sus dos vertientes más importantes, concretamente total de participantes y total de gasto.

3.3.2. Cuestionario y recogida de la información: una primera valoración del proceso

Como ya se comentaba en el apartado metodológico, de forma simultánea al diseño del mapa de recursos se procedió al establecimiento de los campos de información de interés de acuerdo a la metodología propuesta por Eurostat, reduciendo las 33 líneas de información que originalmente establece a 13 para facilitar la respuesta desde las entidades y depurar aspectos duplicados, centrando la información básica en el año 2000.

Este cuestionario fue enviado a un total de 72 entidades, donde las principales que han respondido corresponden a las siguientes:

- INEM

Identificación de los programas puestos en práctica

- Base legal
- Descripción de los objetivos y contenidos
- Tipo de programa
 - Acompañamiento y asistencia en al búsqueda de empleo
 - Formación
 - Reparto del empleo y trabajo temporal
 - Incentivos al empleo
 - Integración de las personas discapacitadas
 - Creación directa de empleo
 - Incentivos a nuevos promotores; autoempleo

Grupos objetivo: características de los mismos

- Grupos objetivo:
 - Clasificación por sexo, edad y en función de la situación laboral del beneficiario potencial de programa
 - Grupos objetivo detallado (colectivo específico):³
- Con respecto a otras medidas/situaciones laborales
 - Paro registrado: exigencia de la condición de inscripción, mantenimiento de esta condición
 - Receptores de otros beneficios en metálico

Fuentes de financiación y modalidades de gasto/pago

- Fuentes de financiación posibles
 - Presupuesto del Gobierno Central
 - Presupuesto de la Administración autónoma
 - Presupuesto de las Diputaciones Forales
 - Presupuesto de la Autoridad Municipal
 - Fondos de la Seguridad Social
 - Fondos Sociales europeos
 - Otros
- Modalidades de gasto/pago y destinatarios
 - Pagos sin/con justificación, reducción de las contribuciones de la seguridad social, de impuestos
 - Receptores directos (personas/empresas beneficiarias), receptores indirectos (proveedores de servicios)

Participantes, finalizaciones y abandonos

- Participantes
 - Clasificación por sexo, edad y en función de la situación laboral del beneficiario potencial de programa
 - Desempleados: análisis según la duración del desempleo
- Finalizaciones y abandonos
 - Finalizaciones y abandonos en razón del sexo y la edad
 - Desempleados: finalizaciones y abandonos según el destino del beneficiario
- Duración de la participación en los programas de formación

Evolución temporal de los programas

- Gasto anual
- Participantes anuales

- **Gobierno Vasco**, Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Egailan (Observatorio, Langai).
 - **Diputaciones Forales** de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa.
 - **Agencias de Desarrollo**: Fondo de Formación de Trapaga, GOIEKI, Iraurgi Lantzen, Urola Kosta Udal Elkarte, UGGASA, Forlan, Oarsoaldea, Vitoria, Donostia-San Sebastián, Bilbao-Lan Ekintza, Bidasoa Activa.
 - **Ayuntamientos**: Sestao, Arrasate-Mondragón, Bergara, Hernani, Leioa, Bermeo, Portugalete, Basauri, Lasarte, Ermua, Santurtzi.
 - **Otras entidades**: Ikaolan Alava, Cáritas Gipuzkoa (Fundación Sarea), Fundación Novia salcedo, UGT, Hobetuz, Cruz Roja, Cáritas (Alava, Bizkaia).
- Tal y como se ha mencionado, el objeto de la recogida de información puesta en marcha a lo largo del primer semestre del 2003 era:
- Recabar la información relativa a las PAE desarrollada desde los distintos agentes presentes en la CAPV.
 - Y que esta información estuviera organizada de una determinada forma, de acuerdo con el cuestionario elaborado por Eurostat.

³ Jóvenes con algún tipo de desventaja, mayores (edad superior a 50 años), discapacitados, inmigrantes/minorías étnicas, personas con dificultades para incorporarse al mercado laboral después de un periodo de inactividad, padres/madres solteros, etc...,

Este objetivo genérico se ha cumplido, de manera que se dispone de una amplia base de datos relativa a las PAE desarrolladas en la CAPV, pero ello no quiere decir que no esté o haya estado exento de ciertas “dificultades” que conviene mencionar en aras de una mejora para operaciones futuras.

Estas dificultades, inconvenientes, etc... son, ante todo, una oportunidad para la mejora para la propia institución encargada del proceso de recogida de la información y, asimismo, de la propia herramienta —cuestionario—. Se trata de que, a partir de esta experiencia pionera, se trabaje en el diseño de un procedimiento lo más fácil posible para todos y, lógicamente, bajo el criterio de que el resultado finalmente obtenido —la propia información y su análisis— sea útil a efectos de la comparación con otras regiones y países que realicen PAE pero incluso también para los propios agentes en su conocimiento de los programas que desarrollan.

Centrando la atención en los aspectos que se han percibido como obstáculo o dificultad para la colaboración en la recogida de esta información y para los que habría que arbitrar soluciones de mejora, se establecen tres grupos:

- **Los derivados del hecho en sí de participar en una operación de recogida de información**

El conjunto de agentes invitados a participar se ha encontrado con una invitación a participar cumplimentando la información relativa a sus programas incluidos en las PAE con relación al periodo 1998-2001, pero centrado en el año 2000 como referencia temporal de comparación con la información ofrecida por Eurostat. En opinión de algunos de los agentes consultados, es mejor notificar antes del periodo de tramitación del programa (por ejemplo a principios de año para recabar información al cierre) que con posterioridad, ya que supone un coste añadido de recuperación de información de ejercicios vencidos. La consecuencia de ello es que, a veces, simplemente no se completa la información.

Sobre ello se añade que, a menudo, dentro de una misma institución la responsabilidad en la gestión

de los programas está repartida entre distintas personas y, en ocasiones, con distintos talentos, formas de trabajar... La consecuencia de esta situación es que no sólo hay que contactar con un agente sino, en ocasiones, esta tarea se desagrega internamente dentro de la propia institución con un hipotético y no conocido impacto en la calidad de los resultados finalmente obtenidos.

- **Los derivados del contenido del cuestionario, lo que es lo mismo, del tipo de información recabada**

El agente gestor sustenta su decisión de aprobar o no a un determinado solicitante de participación en un hipotético programa a partir de la información contenida en la solicitud/presentación de su candidatura a dicho programa. Este documento responde a la necesidad administrativa de la gestión del programa y frente al mismo ocurre que:

- Se recoge aquella información que es relevante a efectos de dicha aprobación, pero no necesariamente coincidente con la que es precisa para cumplimentar el cuestionario de análisis de las PAE. La consecuencia de esta situación es que puede ocurrir que información relevante a este efecto simplemente no se haya preguntado en el trámite administrativo y, por lo tanto, el agente gestor no lo sabe y no lo puede completar.

- La documentación de solicitud no tiene porque estar informatizada, es decir, no tiene porque existir un traslado de la información que contiene el soporte papel a un soporte informático. La consecuencia de esta situación es que al gestor se le demanda un esfuerzo añadido que es ordenar de forma informatizada la documentación relativa al proyecto y, lógicamente, de acuerdo con un determinado contenido.

- **Los derivados de la multiplicidad de agentes y entidades implicadas. La complejidad del Mapa de Recursos de las PAE en la CAPV**

La disponibilidad de un panel amplio de agentes e instituciones que trabajan a favor de la mejor em-

pleabilidad del conjunto de la sociedad vasca es, indudablemente, una ventaja para todos los beneficiarios presentes y futuros de dicha actuación y para la propiedad sociedad en su conjunto, en la medida en que se alcancen sus objetivos.

Pero es, asimismo, una dificultad añadida en el proceso de recogida de información, que lleva a configurar un mapa de recursos complejo por el importante número de agentes que participan. Es decir, la consecuencia de esta situación es que se hace preciso redoblar los esfuerzos de contacto, conocimiento de la institución, persona de contacto, invitación a participar, etc... Y, al menos en esta primera ocasión y siendo los resultados de participación obtenidos muy positivos, es preciso reconocer que alguna entidad no ha participado.

Por tanto, y como resumen cabría destacar los siguientes obstáculos o dificultades encontrados:

- La distancia entre la fecha de recogida de la información con respecto a al periodo de referencia, ya que en las más alejadas puede haber supuesto un mayor esfuerzo el recuperar la información de ejercicios vencidos.
- Las distintas sensibilidades dentro de una misma institución cuando la responsabilidad en la gestión de los programas está repartida entre distintas personas.
- El desconocimiento del tipo de información que se les va a solicitar, por lo que ha podido ocurrir que la misma no se haya preguntado en el trámite administrativo y, por lo tanto, el agente gestor no lo sabe y no lo puede completar.
- La documentación de solicitud no tiene porque estar informatizada, con el consiguiente coste añadido para el que ofrece la información puesto que no la tienen preparada.
- La propia configuración del mapa de recursos por el importante número de agentes que participan. Se hace preciso redoblar los esfuerzos de contacto, conocimiento de la institución, persona de contacto, invitación a participar, etc...

Estas son las apreciaciones que han ido surgiendo en el periodo y la realización de la operación de recogida de la información, que serán constatadas con la opinión directa de alguno de los agentes con vistas a poder establecer alguna recomendación con respecto a facilitar la participación y el conocimiento de este tipo de actuaciones.

***EFFECTO DE LAS PAE
Y EVOLUCION EN LOS
PAISES DESARROLLADOS***

4. Análisis de los efectos económicos potenciales de las políticas activas de empleo

4.1. Efectos económicos generales

La eficacia de las políticas activas de empleo debe ser evaluada dentro de un contexto donde confluye de un lado aquellos aspectos intrínsecos a la propia política y su gestión, y de otra parte, las características propias del mercado de trabajo donde se aplican. De hecho, los resultados de un mismo programa pueden variar considerablemente entre países e incluso el uso de diferentes metodologías puede derivar en muy diversas conclusiones. Así pues, al considerar las PAE como instrumento para solucionar el problema de desempleo, hay que tener en cuenta que se trata de un solo factor dentro de un marco mucho más amplio donde se incluyen políticas pasivas de empleo, provisiones de seguridad de empleo, acuerdos de trabajo, políticas fiscales, política macroeconómica, etc.

La demanda laboral agregada también es un factor importante que condiciona el éxito de la PAE. Si no existe un incremento de los puestos de trabajo disponibles en una economía, a corto plazo, las PAE simplemente redistribuirán los trabajos a través de efectos de sustitución. Sin embargo, no hay que olvidarse de los efectos a largo plazo: el aumento en la oferta de empleo ayudará a reducir las presiones salariales a cada nivel de demanda, creando consecuentemente más oportunidades para las personas paradas y para las recién incorporados al mercado laboral.

Por ello, el problema de la evaluación no reside sólo en examinar la eficacia de estos programas (en que medida logran los objetivos planteados) sino que presentan también un lado distributivo: las PAE en el largo plazo constituyen factores determinantes del nivel agregado de empleo/paro y de la distribución de este último entre los diferentes grupos de la población. Como en todos los programas de bienestar social existen ganadores y perdedores, efectos

sustitución de unos trabajadores por otros protegidos por estos programas o efectos desplazamiento.

Resulta muy complicado y muchas veces imposible conocer el impacto neto que tienen las PAE debido a las diferentes y contradictorias direcciones que toman muchos de sus efectos. Existe todavía un largo camino por recorrer en materia de investigación y de evaluación de las PAE, ya que las evidencias y conclusiones escasean y existen todavía muchas áreas sin investigar.

A pesar de ello, existen trabajos relevantes (por ejemplo, los trabajos de Lars Calmfors), donde diversos autores analizan los hipotéticos efectos económicos y/o sociales más importantes que se derivarían de las políticas activas de empleo (hipótesis de distintos efectos ya que apenas existe evidencia empírica contrastada que sustente alguno de estos resultados; podría decirse que todos son o podrían ser posibles). En este sentido se pueden destacar los siguientes efectos que pueden llegar a tener las PAE:

• **Adecuación de la oferta y demanda de empleo**

Las PAE contribuyen y facilitan el proceso de emparejamiento entre la oferta y la demanda de empleo. Tratan de lograr un acercamiento entre los buscadores de un puesto de trabajo (oferta laboral) y los empleadores (demanda laboral), que se produce a través de diferentes procedimientos:

- Mejorando las habilidades y capacidades de las personas paradas y adaptándolas a las necesidades de los empleadores, cuando existen diferentes submercados de trabajo dependiendo de la cualificación.
- Fomentando una búsqueda más activa por parte de las personas desempleadas.
- Sustituyendo la experiencia laboral por la participación en programas de formación en el puesto de trabajo para reducir la incertidumbre o dudas que

tiene el empleador sobre la empleabilidad de las personas en situación de paro.

• **Efectos en la tasa de actividad**

Las personas que no encuentran trabajo podrían tender a pasar a la inactividad. Este “efecto desánimo” es frecuente en el colectivo de personas paradas de mayor edad, que están cerca de la edad de retirarse y para las que se utiliza la prejubilación como solución de sus problemas de falta de empleo. También es frecuente el caso de la juventud que al no encontrar un trabajo decide seguir estudiando o de parte del colectivo femenino. Por esta razón, las PAE tratan de mantener la tasa de actividad o evitar que la misma evolucione desfavorablemente.

• **Efectos sustitución y pérdida de excedente**

Los programas activos de empleo pueden producir los siguientes efectos:

- Efecto pérdida de excedente: Los empleos creados por las PAE se hubieran creado igualmente en ausencia de las PAE.
- Efecto sustitución: Algunos programas tienen beneficios en el grupo participante en detrimento de los no participantes. Los empleos creados para una categoría reemplazan trabajos de otras categorías al cambiar los costes relativos entre ambas.

• **Efectos sobre la productividad**

Los programas activos de empleo tratan de evitar el deterioro que sufren las habilidades y capacidades del individuo obtenidas en el periodo de trabajo a medida que se prolonga el desempleo, y que afecta directamente a su productividad y consecuentemente a la producción y al empleo.

Básicamente los programas de formación tratan de eliminar este efecto, pero también se puede evitar la pérdida de capital humano a través de programas de creación directa de empleo. El aumento de productividad que se derivaría de las políticas activas tendría efectos contrapuestos:

– Efecto de escala: Al aumentar la productividad, la producción aumenta y los costes por unidad de empleo disminuyen aumentando el empleo.

– Efecto sustitución: Si la producción no aumenta, al aumentar la productividad disminuye en el número de trabajadores necesarios para un mismo nivel de producción, lo que hace que disminuya el empleo.

Otro efecto importante de las PAE a través de los programas de formación es trasladar trabajadores de sectores de baja productividad y con exceso de oferta a otros de alta productividad y con exceso de demanda.

• **Confirma la voluntad de trabajar de las personas desempleadas**

Entre el colectivo de personas desempleadas que reciben algún tipo de beneficio, compensación o subsidio, siempre existe una pequeña proporción que no está buscando trabajo activamente. Con una alta tasa de desempleo resulta difícil conocer quién está verdaderamente buscando un empleo. La participación en los programas activos posibilita contrastar la voluntad de trabajo y permite conocer quienes no están realmente activas, de forma que estas últimas perderían sus derechos a beneficios y consecuentemente se reduciría el desempleo registrado.

• **Incremento de la competencia con “insiders”**

Las PAE pueden contribuir a una redistribución de las oportunidades de empleo entre las personas desempleadas y empleadas. Las PAE mejoran la competitividad de las personas desempleadas participantes en los programas y las dota de una mayor productividad, cualificación y experiencia convirtiéndolas en competidoras de las personas empleadas.

• **Reducción de la pérdida de bienestar**

Uno de los objetivos principales de las PAE es reducir la pérdida de bienestar de las personas desempleadas. El hecho de que la participación en un programa pueda significar una mayor compensación que los beneficios por desempleo o que se traduzca en una reducción de la probabilidad de caer en el de-

semplo en el futuro, son claramente dos efectos positivos de las PAE.

• **Repercusión Fiscal**

Es importante conocer el efecto neto de la PAE en el sistema fiscal y como influye en la determinación del salario y el empleo. La PAE, aunque por una parte representa un coste, ayuda a las personas desempleadas a que se incorporen al trabajo, aumentando los ingresos para las arcas públicas, tanto por los salarios y contribuciones sociales como por una mayor producción (en el caso de que se dé una mayor productividad), y reduciendo los costes de las prestaciones por desempleo.

• **Efectos sociales**

Puede existir otro tipo de externalidades que surgen de los programas y que no se recogen directamente ni en los estudios micro ni en los estudios macroeconómicos. Las PAE combaten el desempleo y tienen efectos en ciertos ámbitos de la sociedad. El tener un empleo, o incluso tener una mayor formación afecta directamente al grado de integración, adaptación social o exclusión, e incluso tiene consecuencias en materia de salud, reduciendo los costes sanitarios derivados de periodos de desempleo muy prolongados. Ayuda a que se den mejoras en la igualdad social, mejoras en el ambiente social, puede fomentar la inserción social, o mejorar el estado de salud...

4.2. Efectos económicos específicos y evaluación de los programas de Política Activa de Empleo más relevantes

Dentro de lo que denominamos políticas activas de empleo encontramos un amplio abanico de servicios que incluyen estrategias de creación de empleo en el sector público, subsidios de contratación en el sector privado, programas de formación y asistencia en la búsqueda de empleo. Además pueden ir dirigidas a diferentes colectivos específicos como mujeres desempleadas, mayores, discapacitados, juventud etc.. Asimismo, algunos programas están administrados al nivel estatal mientras que otros lo están al nivel regional o local. Este amplio abanico de combi-

naciones complica el análisis de los principales efectos que se derivan de los programas y medidas de Política Activa de Empleo más relevantes.

Analizando la literatura disponible en esta materia, a continuación se comentan los resultados de los programas y medidas más importantes llevadas a cabo en diferentes países de la OCDE.

• **Medidas de Formación**

Los programas de formación pública normalmente absorben la mayor parte del gasto en políticas activas. Según datos proporcionados por la OCDE, en 1996 estos programas suponían el 27% del gasto total en PAE.

Las evaluaciones de los programas de formación en los diferentes países presentan muy diversos resultados. Esto crea un cúmulo de dudas en torno a la problemática de la formación. ¿Cuál debería ser la duración de los cursos? ¿Quién debe impartirlos? ¿Cuándo debería comenzar? ¿Se deben pagar compensaciones económicas a los participantes?. Estas son algunas de las preguntas sin contestar en torno a este tema.

Sin embargo, algunas evaluaciones de las medidas formativas concluyen que en aquellos países donde participar en un programa de formación significa seguir teniendo derecho a cobrar las prestaciones por desempleo, en determinadas ocasiones estos programas tienen menores resultados. De hecho, se argumenta que en estos casos los cursos pueden ser poco valorados por los empleadores y los participantes se pueden mostrar menos motivados para formarse ya que algunos de ellos buscan más la prolongación de su derecho al beneficio por desempleo, por lo que probablemente al final seguirán sin empleo.

Otro punto importante en materia de formación es que los programas deben tener en cuenta las necesidades formativas de los participantes. Una formación poco apropiada puede perjudicar la situación laboral del individuo, prestándole servicios poco útiles y alargando el período de desempleo del participante. Es importante tener en cuenta cuándo una persona comienza su período de formación, ya que a media que pasa el tiempo sus habilidades y capaci-

dades se van deteriorando. También es importante controlar el tiempo transcurrido entre la formación y la vuelta al trabajo, dado que a medida que pasa el tiempo baja la eficacia de los programas. Ambos factores influyen en el éxito de estos programas. Por otra parte es también de vital importancia conocer bien las necesidades de los empleadores y las habilidades requeridas para poder cubrir los puestos vacantes. La asistencia en la búsqueda de empleo, así como otro tipo de medidas pueden ayudar en la mejora de los resultados.

La formación es la medida más costosa dentro de las políticas activas de empleo. Sin embargo, algunos estudios apuntan que no se pueden esperar grandes resultados debido a que los recursos dirigidos a estos programas son todavía demasiado escasos. Así se piensa que si la inversión media por participante creciera los resultados mejorarían considerablemente.

En términos generales, las evaluaciones indican una baja rentabilidad de estos programas, que ofrecen unos escasos resultados. A continuación se apuntan las siguientes recomendaciones en materia de formación:

- La formación no debe ser un requisito para poder acceder a las prestaciones de desempleo.
- La formación funciona mejor en situaciones económicas normales que en situaciones en las que se registra una alta tasa de desempleo.
- Los programas dirigidos a un colectivo específico y que no comprenden un alto número de participantes obtienen los mejores resultados.
- La formación debe tener en cuenta las necesidades tanto de los empleadores como de los desempleados.
- Se necesitan más resultados para saber cómo han de dirigirse los cursos, quién los debe impartir y cuál debe ser su duración.
- Las medidas formativas dirigidas a la juventud deben ser consideradas en conjunto con otras políticas educativas.
- La formación con prácticas en el centro de trabajo muestra mejores resultados que otros tipos de

formación, especialmente en el caso de la juventud. No ocurre en el caso de la juventud con motivación insuficiente o personas desempleadas cercanas a la edad de jubilación.

- Las evaluaciones deben ser más largas para determinar si los efectos a corto plazo en el empleo y las ganancias persisten también en el largo plazo.

• **Subsidios para el empleo en el sector privado**

Los subsidios de empleo comprenden el 11% del gasto total en políticas activas de empleo en 1996 en los países de la OCDE. Van dirigidos a aumentar la oferta de empleo para que el desempleado no pierda contacto con el mercado de trabajo, mantenga la motivación y no vea deterioradas sus habilidades.

Diferentes estudios concluyen que los resultados netos de estos subsidios son muy escasos. Los denominados efectos de pérdida de excedente y sustitución son considerables. Así en algunos casos se observa que los empleadores utilizan los subsidios para contratar a trabajadores que de todas formas, en ausencia de los subsidios, también iban a emplearse. Asimismo, el efecto sustitución también es considerable ya que los subsidios de empleo generan efectos en el colectivo objetivo en detrimento de otros colectivos. Esto ocurre por ejemplo cuando un desempleado de larga duración ocupa un puesto vacante que a falta de subsidio iba a ser ocupado por un parado de corta duración. Así, se observa que el efecto neto de empleo es bastante bajo, y sobre todo a corto plazo donde la demanda agregada y los puestos de trabajo disponibles son fijos.

Sin embargo, estos efectos negativos pueden minimizarse si se concreta bien el colectivo objetivo a quien se dirige el subsidio. Los efectos sustitución pueden reducirse dirigiendo los subsidios a puestos donde hay un exceso de demanda, a empresas donde compiten en un mercado poco competitivo, a industrias donde al existir infinitas empresas el efecto sea marginal, o a sectores donde exista una creciente demanda de bienes y servicios. También puede minimizarse el efecto pérdida de excedente dirigiendo los subsidios a las personas desempleadas de larga duración, aunque hay que sopesar el resultado con el

coste de otros factores, como puede ser el incremento de la duración media del desempleo.

• **Creación de empleo en el sector público**

En 1996 la inversión media en los países de la OCDE en estos programas fue el 14% del gasto total en PAE. Ahora bien, se han realizado muy pocas evaluaciones de los resultados obtenidos a través de estos programas. Sin embargo, su escasa contribución en la mejora de la situación laboral ha hecho que muchos países transfieran parte del gasto en la creación de empleo en el sector público a otras medidas activas.

La utilidad de invertir en esta medida no parece estar muy clara. Sin embargo, se ha contrastado que los programas de trabajo temporal en el sector público pueden servir como test de trabajo para los demandantes de ayudas por desempleo, y ayudar a mantener el contacto con el mercado laboral especialmente cuando la demanda agregada es muy baja y los trabajos disponibles son muy escasos.

Forslund y Krueger en 1994 realizaron un análisis del efecto desplazamiento de la creación de empleo en el sector público en los sectores de la construcción, salud y bienestar social. Mientras en los sectores de salud y bienestar social los resultados eran muy diversos, en el de la construcción se registraba cierto efecto desplazamiento: cuantos más trabajadores se contrataban en el sector público, menos se contrataban en el sector privado.

• **Ayuda en la búsqueda de empleo**

Según los datos proporcionados por la OCDE, el 21% del gasto en medidas activas iban dirigidas a la administración del Servicio Público de Empleo. Sin embargo, hay que apuntar la imposibilidad de diferenciar el gasto dirigido a ayudar al desempleado en la búsqueda de un puesto de trabajo de los gastos administrativos que se derivan del propio Servicio Público de Empleo.

La ayuda en la búsqueda de empleo es generalmente el programa activo menos costoso y se han obtenido resultados positivos en varios países. Esta medida incluye diferentes servicios para el desem-

pleado (como entrevistas iniciales, entrevistas obligatorias después de cierto tiempo en paro, asesoramiento, clubes de empleo, incentivos por reempleo, etc.) que motivan al desempleado a no perder contacto con el mercado laboral y a llevar a cabo los pasos necesarios para animar, controlar y asesorar al desempleado en la búsqueda de trabajo. Así, el objetivo prioritario de esta medida es la reincorporación al mercado de trabajo a la máxima brevedad.

Estos servicios pueden ser muy beneficiosos para algunos individuos. La dificultad se encuentra en diferenciar quién necesita de estas ayudas de quién no, y así reducir los efectos de pérdida de excedente. En la mayoría de países, sólo una pequeña parte obtiene asistencia personal en la búsqueda de empleo y resulta complicado decidir quiénes y cuántos deberían recibirla. Sin embargo las nuevas técnicas de caracterización de las personas desempleadas ayudarán a dirigir estas medidas a un mayor número de individuos y encaminarlas hacia aquellos colectivos más necesitados.

Los resultados obtenidos de los servicios de ayuda en la búsqueda de empleo variarán en función de cuándo un individuo toma parte en un programa (al comienzo del desempleo, al término del periodo de prestaciones, etc.). Los resultados de las diferentes evaluaciones ponen de relieve una posible mayor eficacia de estos servicios en las primeras etapas del desempleo.

Además de los servicios de orientación más tradicional, una manera interesante es el uso de los llamados incentivos por reempleo. Estos ayudas consisten en pagos en metálico para las personas beneficiarias de las prestaciones de desempleo que encuentran trabajo en un corto periodo de tiempo y lo mantienen durante cierto tiempo. Estas medidas se han puesto en marcha en Japón y en Estados Unidos y han registrado resultados muy positivos en términos de reducción del periodo de obtención de prestaciones por desempleo. Sin embargo, este sistema requiere una serie de controles que impidan que algunos trabajadores, que poseen una elevada probabilidad de encontrar otro empleo, puedan acordar con sus empleadores su despido para poder acceder a dicho incentivo.

Por otra parte, en algunos países se han puesto en marcha planes personales para buscar empleo, que comienzan cuando el individuo lleva un periodo determinado en paro. Sin embargo, todavía no se han realizado comparaciones entre los colectivos que han optado a un plan personal de búsqueda y los que no, para poder conocer la eficacia de ambas modalidades de estos programas.

Se puede concluir por lo tanto que la asistencia en la búsqueda de empleo es una medida que mejora la situación de la mayoría de personas desempleadas, y que en términos generales registra buenos resultados en las distintas modalidades en las que se plantea. Además, presenta una interesante ratio eficacia/coste ya que este tipo de programas y servicios supone una baja inversión.

• **Medidas dirigidas a la juventud**

Los países de la OCDE destinaron de media el 12% del gasto total en medidas activas a la mejora de la situación laboral de la juventud en 1996. Muchas de las evaluaciones manifiestan la ineficacia de estas medidas ya que muestran unos pobres resultados. Se podría concluir que entre los colectivos desfavorecidos, el de la juventud es el grupo más difícil de ayudar, de hecho muy pocos estudios presentan progresos en términos de crecimiento del empleo o de los ingresos.

Las evaluaciones de ciertas medidas llevadas a cabo en Estados Unidos y Canadá sugieren que los mejores resultados en la juventud vienen de intervenciones tempranas. Éstas no se refieren solamente a los esfuerzos para estimular a la juventud en la escuela primaria y secundaria y reducir así las tasas de abandono escolar. Incluso manifiestan la importancia de intervenir también en el periodo de preescolar, ya que se ha demostrado que estas actuaciones pueden tener efectos duraderos en el empleo y en las perspectivas de ingresos de los jóvenes más desfavorecidos.

Parece que las medidas para mejorar la situación laboral de la juventud deben ir dirigidas a un público objetivo muy específico. Por ejemplo, el apartar a la juventud de un ambiente perjudicial para sus estu-

dios es una de las razones del éxito del programa "Job Corps" en Estados Unidos.

Algunos autores entienden que los programas de tutorización, que ofrecen un contacto continuo con el adulto durante un periodo de tiempo determinado, ofreciendo servicios de seguimiento, asistencia y apoyo podrían ayudar a aproximarse a la juventud hacia el mercado de trabajo, ayudando a eliminar las barreras que puedan existir.

Las evaluaciones sugieren que se requieren programas muy costosos y que las políticas de empleo no son suficientes para hacer frente al desempleo en la juventud. El sistema de educación y las políticas de empleo deben ser considerados a la vez, concretamente donde existe un alto porcentaje de jóvenes que debido al temprano abandono de los estudios muestran una importante falta de habilidades para emplearse (carencias en formación, socialización, motivación etc.).

• **Medidas dirigidas al colectivo de mujeres**

Como se ha comentado anteriormente, uno de los pilares básicos en los que se cimienta la Estrategia Europea de Empleo es la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. Concretamente, para superar la desigualdad por sexo una buena parte de las diferentes políticas activas de empleo mantienen una línea de discriminación positiva dirigida al colectivo de mujeres, especialmente en los países en que las diferencias en el empleo y/o la actividad son mayores. Así, podemos encontrar programas de autoempleo, formación y aprendizaje en el puesto de trabajo dirigidas específicamente a este colectivo, y en general con unos resultados positivos y por encima de otra serie de colectivos.

De hecho, el reparto sexista de roles que tradicionalmente ha funcionado en nuestra sociedad ha excluido a las mujeres de la vida pública y del mercado laboral, quedando relegadas a las labores del hogar y al cuidado de la familia. Desde el inicio del proceso que tuvo comienzo en Luxemburgo, las políticas de igualdad comenzaron a dar sus frutos y se ha producido un mayor aumento de la tasa de actividad y empleo en el caso de las mujeres que en el resto de colectivos. Asimismo, la cantidad de iniciativas diri-

gidas a las mujeres han ayudado a su incorporación al mundo laboral y han conseguido una evolución favorable de la mayoría de indicadores que afectan a las mujeres en este ámbito. De hecho, la mujer sigue siendo un grupo objetivo prioritario de la mayoría de los programas activos de empleo, por lo que se espera una mejora continua de su situación laboral.

4.3. ¿Qué funciona en las Políticas Activas de Empleo?

Los resultados de los diferentes estudios realizados por la OCDE pretenden responder a una serie de preguntas como: ¿qué parece funcionar en materia de políticas activas de empleo? y ¿para qué colectivos funciona?

• Por Programa

- La ayuda en *la búsqueda de empleo* parece dar buenos resultados para casi todos los colectivos desempleados, siendo generalmente los programas de menor coste y los que más beneficios reportan. Es difícil saber si combinándolo con otras medidas activas los resultados mejorarían. La asistencia en la búsqueda de trabajo se confirma como el primer paso para solucionar el problema del desempleo.
- Existe cierta incertidumbre acerca de los impactos de la *formación*. De los estudios realizados una pequeña parte ha encontrado resultados positivos en aquellos programas formativos que estaban dirigidos a un grupo específico, sin embargo estos efectos positivos pueden tardar en aparecer. Parece que la formación combinada con otras medidas puede tener efectos más beneficiosos para los participantes. Cuando la participación en los programas es motivada para prolongar el derecho a prestaciones por desempleo, los efectos son nulos.
- Los *subsidios de empleo*, dentro de su escasa efectividad general, deberían ser usados preferentemente como medida de acción positiva para integrar a determinados colectivos de más difícil empleabilidad, especialmente para las personas desempleadas de larga duración o para mujeres

paradas. Combinando los subsidios con la asistencia en la búsqueda de empleo o con medidas de formación, pueden darse mejores resultados. Es necesario mantener cierto control para reducir los efectos de pérdida de excedente y sustitución, aunque en general parece que si los subsidios van dirigidos correctamente tienen efectos positivos en el empleo.

- Las *ayudas para la creación de empresas* facilitadas a las personas desempleadas parecen resultar exitosas únicamente para un pequeño grupo, por lo que las ayudas deben ir dirigidas a grupos específicos que reúnan las cualidades suficientes.
- La *creación de empleo en el sector público* puede utilizarse como opción para aquellas personas desempleadas que tienen grandes problemas en volver a lograr un empleo.

• Por colectivos

- La *juventud* constituye el grupo más difícil de ayudar en su incorporación al mercado laboral. La educación y las políticas de empleo deben llevar la misma dirección, sobre todo en aquellos casos donde las dificultades de encontrar un trabajo derivan de una falta de formación debido al temprano abandono de la escuela (de alguna forma, no se trataría únicamente de la incorporación al mercado laboral sino incluso a la dinámica general de la sociedad).
- En el caso de las *personas desempleadas de larga duración* (el factor determinante en este colectivo es la edad, ya que la relevancia que se otorga a la condición socioeconómica por parte de las personas se hace más relevante a medida que aumenta la edad de las mismas), los subsidios de empleo pueden facilitarles la reincorporación al trabajo sobre todo cuando combinan los subsidios con formación en el puesto de trabajo. Algunos programas de seguimiento y de ayuda en la búsqueda de empleo también han resultado ser beneficiosos para este colectivo, al igual que programas de formación bien dirigidos.
- Las medidas dirigidas a las *mujeres* registran los mejores resultados (quizás porque la edad media

es superior, suelen ser personas con cargas familiares etc., es decir la persona destinataria del programa está más implicada en obtener beneficio del mismo). Sin embargo, no queda claro cuáles son los programas que reportan los mayores beneficios. Concretamente los programas de formación en las aulas, los subsidios de empleo y la

ayuda en la búsqueda de trabajo ofrecen buenos resultados.

A modo de balance parcial, los distintos estudios realizados llegan a resultados acerca de la efectividad sobre grupos objetivos y sobre medidas muy concretas, que se resumen en el cuadro adjunto:

	Jóvenes	Mujeres	Desempleados de larga duración
Orientación	***	***	***
Formación	*	**	**
Subsidios para empleo	*	*	*
Ayudas para la creación de empresas	NC	**	NC
Creación de empleo (sector público)	NC	NC/*	NC/*

NC, no hay conclusión clara

* eficacia baja, ** eficacia media; *** eficacia alta

• **Diseño óptimo de las PAE**

— **Cartera de programas:** todos los tipos de programas tienen rendimientos decrecientes, por lo que la cartera óptima debe ser una combinación de medidas. De hecho existen pruebas de que la combinación de medidas suelen ser más eficaces que la aplicación aislada de cada una de ellas. A la hora de formar la cartera tendremos que tener en cuenta:

- a) Los programas de orientación, seguimiento y ayuda en la búsqueda de empleo son los más eficientes, especialmente en el caso de las personas desempleadas de larga duración, por lo que tendrán un mayor peso en la cartera.
- b) Los programas de formación son más eficientes que los de creación directa de empleo.
- c) Los programas de creación directa de empleo se justifican en mayor medida cuando van dirigidos a personas mayores o discapacitadas.

— **Identificación de los grupos objetivos:** Se deben dirigir los programas a grupos de personas con dificultades de empleo teniendo en cuenta sus especiales características.

- a) Los programas dirigidos a colectivos con mayores dificultades de encontrar empleo registran mejores resultados que los dirigidos a aquellos con menores dificultades.

b) Hay que tener cautela a la hora de identificar los grupos y darles carácter exclusivo porque tienen el riesgo de estigmatizar a los participantes y señalarles como grupos de baja empleabilidad.

c) Parecen ser más efectivos los programas dirigidos a personas desempleadas de duración media (6 meses de paro) que los que tratan con desempleadas de mayor duración.

— **Tamaño de las iniciativas:** La mayoría de programas que muestran mayores impactos están dirigidas a grupos concretos y son además de tamaño pequeño. Existen dudas compartidas por los diversos estudios sobre si aumentando el tamaño de dichos programas continuarían obteniéndose los mismos resultados.

— **Duración de los programas:** Es importante que la participación en un programa no sea excesivamente larga, con el fin de evitar que los participantes se desmotiven y dejen de buscar activamente un puesto de trabajo. Sin embargo, es importante que los programas sean lo suficientemente largos para poder adquirir las competencias y conocimientos necesarios. Es decir es imprescindible encontrar un equilibrio entre estos dos extremos. La participación a tiempo parcial es una posible solución ya que permite participar en

los programas y deja tiempo para seguir una búsqueda activa.

— **Coordinación con las políticas pasivas:** La participación en el programa debe responder a la motivación del propio desempleado y no estar vinculado a la prolongación del derecho a las prestaciones por desempleo. Además, las com-

pensaciones por participar en los programas no deben superar las ayudas pasivas.

A modo de conclusión podemos recoger nuevamente las palabras de Lluís Fina: *“los programas que han demostrado una mayor eficacia suelen ser programas de pequeña dimensión, diseñados cuidadosamente y dirigidos a colectivos muy específicos”*.

5. Evolución de las políticas activas de empleo en los países desarrollados de la OCDE

5.1. Necesidad de las Políticas Activas de Empleo

El alto y persistente desempleo ha sido un punto negro en el desempeño económico y social desde principios de los años setenta en la mayoría de los países desarrollados. Conocedoras del elevado coste social para el individuo y el alto coste económico para la sociedad que conlleva el desempleo, las autoridades se vieron obligadas durante los años ochenta y noventa a dedicar importantes recursos a mejorar la situación del mercado laboral. Se pusieron en marcha una serie de medidas correctoras y preventivas con el fin de disminuir el número de personas desempleadas, se plantearon políticas para la mejora de los puestos de trabajo existentes y se fomentó la calidad de los nuevos contratos. De hecho, en la actualidad el gasto público en los programas de de-

sempleo absorbe una parte muy importante de los recursos nacionales de la mayoría de países.

Estas políticas, hasta hace tan sólo un par de décadas, estaban dirigidas casi exclusivamente a la protección de la situación socioeconómica de las personas desempleadas sustituyendo las rentas derivadas del empleo por las prestaciones por desempleo. Así, las políticas pasivas de empleo cobraban especial importancia como mecanismo financiero dentro del conjunto de las políticas de empleo, mientras que los gobiernos no se cercioraban de la importancia de las políticas activas.

Las elevadas tasas de desempleo existentes, llevaron a los Gobiernos a preguntarse si no sería más efectivo dedicar estos fondos o parte de ellos para ofrecerles unos servicios de empleo que aumentarían

CUADRO 5.1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

	1985	1990	1995	2001
Alemania	8,0	4,5	7,7	7,3
Austria	3,7	4,1	5,3	4,9
Bélgica	10,1	6,6	9,7	6,6
Dinamarca	6,6	7,2	6,8	4,3
España	17,8	11,6	18,1	11
Finlandia	5,1	3,2	15,4	9,2
Francia	10,2	8,9	11,4	9,4
Grecia	7,8	7,0	10,0	10,4
Holanda	9,2	6,0	7,1	2,0
Irlanda	16,5	12,8	12,2	43
Italia	8,6	9,1	11,7	10,7
Luxemburgo	1,7	1,3	3,0	2,6
Portugal	8,8	4,9	7,2	4,1
Reino Unido	11,6	5,9	8,5	5,1
Suecia	2,8	1,7	7,7	4,0
UE	9,9	7,0	10,0	7,3
Australia	8,2	6,8	8,2	6,7
Canadá	10,5	8,1	9,4	7,2
Estados Unidos	7,2	5,6	5,6	4,0
Hungría	—	—	10,4 5	,8
Japón	2,6	2,1	3,1	5,0
Corea	4	2,4	2	3,7
Noruega	2,6	5,2	4,9	3,5
Nueva Zelanda	3,5	7,8	6,3	5,3
Polonia	—	—	13,3	18,2
República Checa	—	—	4,1	8,2
Suiza	1,0	0,5	4,2	1,9
OCDE	7,4	5,5	7,2	6,4

Fuente: OCDE

las posibilidades de encontrar una ocupación y elevar así sus perspectivas de obtención de ingresos en un futuro. De esta manera se decidió potenciar las políticas activas de mercado de trabajo reduciendo el peso de los recursos dirigidos exclusivamente a cubrir la situación de desempleo. Los gobiernos apostaban por la empleabilidad y la capacidad de la población inmersa en el desempleo y comenzaron a actuar para mejorar y facilitar el acceso al mercado de trabajo.

Los diferentes países empezaron a equilibrar el gasto público en políticas activas y pasivas de em-

pleo, dando así un mayor apoyo a las medidas de recolocación de las personas desempleadas. Sin embargo, analizando los datos proporcionados por la OCDE sobre el esfuerzo inversor en políticas activas de empleo, se puede decir que el progreso en este tema parece haber sido más reducido de lo esperado. Para el conjunto de países de la OCDE, el gasto en políticas activas de empleo aumentó tan sólo del 0,7% del PIB en el año 1985 al 0,9% en el año 1996, mientras que en el conjunto de la Unión Europea se incrementó del 0,9% al 1,2% (se analiza con mayor detalle en el apartado de inversión).

CUADRO 5.2. PESO RELATIVO DE LAS PAE EN EL TOTAL DEL GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO (%)

	1985	1996	Diferencia
Alemania	36	36	0
Austria	23	22	-1
Bélgica	28	35	+7
Dinamarca	23	31	+8
España	11	24	+13
Francia	22	42	+20
Grecia	33	38	+5
Holanda	27	25	-2
Irlanda	30	41	+11
Italia	-	55	-
Luxemburgo	35	29	-6
Portugal	50	51	+1
Reino Unido	26	29	+3
Suecia	71	51	-20
UE	32	35	+3
Australia	25	34	+9
Canadá	26	30	+4
Estados Unidos	33	39	+6
Finlandia	41	32	-9
Hungría	-	33	-
Japón	33	20	-13
Corea	-	97	-
Noruega	56	56	0
Nueva Zelanda	58	38	-20
Polonia	-	15	-
República Checa	-	48	-
Suiza	42	29	-13
OCDE	35	35	0

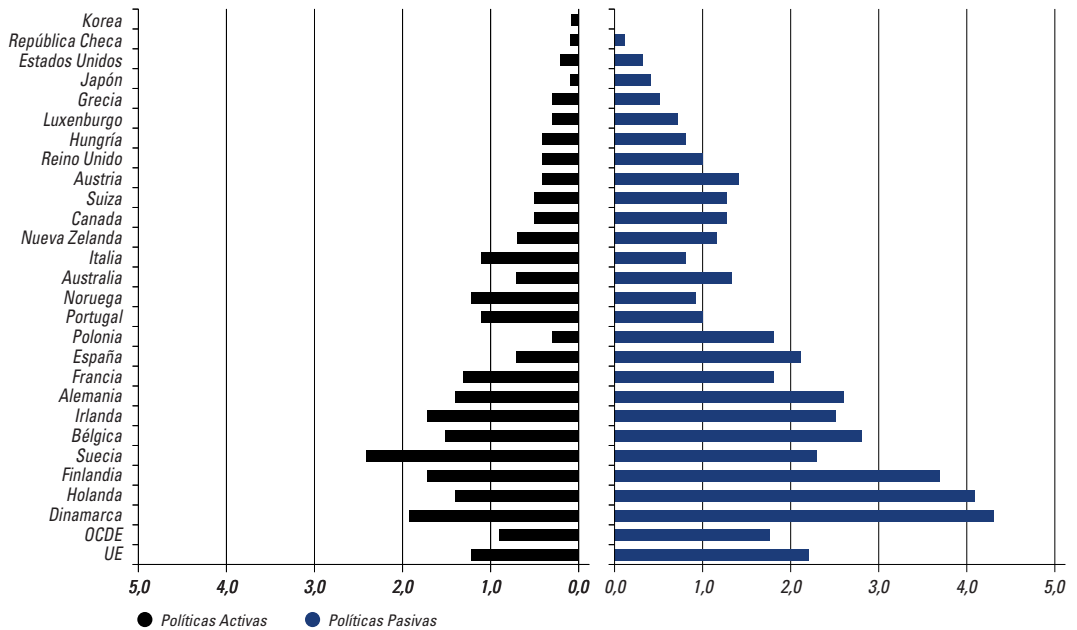
Fuente: OCDE

Tanto en la OCDE como en los países miembros de la UE, el gasto dirigido en las políticas activas suponen un tercio del gasto público en políticas de empleo, por lo que son las políticas reguladoras o pasivas las que concentran el mayor esfuerzo financiero. Asimismo, el valor del gasto en políticas activas como proporción del gasto público total en políticas de empleo disminuyó en más de un tercio de los

países en este período 1985-1996. Además, Italia, Noruega, Portugal y Suecia son los únicos casos donde en 1996 el gasto en políticas activas fue el mismo o superior al gasto en políticas pasivas (ver gráfico).

Sin embargo, hay que explicar que una de las razones por las que no se ha registrado un trasvase de

GRÁFICO 5.1. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS VERSUS GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS, 1996 (% DEL PIB)



Fuente: OCDE.

gasto importante de políticas pasivas a políticas activas, es la tendencia alcista que sufre el desempleo en bastantes países. De forma que el incremento en el número de personas paradas conlleva un mayor gasto por prestaciones de desempleo, es decir, un aumento del gasto en políticas pasivas en detrimento de las políticas activas. Además, también hay que tener en cuenta que el gasto por beneficiario en medidas pasivas casi siempre supera al gasto que suponen las medidas activas, sobre todo cuando éstas son medidas de orientación, información o incluso en formación, por lo que es preciso interpretar con precaución estos indicadores de gasto sobre todo cuando se hacen inferencias sobre su importancia o eficacia.

5.2. Coordinación entre Políticas Activas y Pasivas de Empleo

En la bibliografía analizada (detallada al final) existe un consenso en que debe existir una coordina-

ción entre las políticas activas y pasivas y que es necesario disponer de una dirección integrada del sistema de beneficios y las políticas activas de empleo. Uno de los argumentos es que si el sistema de beneficios está mal gestionado, aunque sea generoso, será difícil llevar a cabo programas activos de forma que aumenten la eficacia del mercado laboral y disminuya el desempleo estructural.

Por otro lado, algunos de estos análisis indican que la compensación por participar en los programas activos no debería suponer un mayor beneficio para el individuo que las prestaciones por desempleo, ya que esto podría incentivar a las personas desempleadas a participar en estos programas simplemente para obtenerlas y no por el "atractivo" del programa, restando eficacia a los mismos.

Algunas investigaciones⁴ llevadas a cabo por la OCDE muestran la importancia de centrarse en las interacciones entre las políticas activas y pasivas de

⁴ Incluyen las revisiones de políticas de empleo en 16 países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Portugal, Noruega, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

empleo para poder lograr una mayor eficacia de las PAE. De hecho, muchos países sufren las consecuencias negativas de la falta de coordinación entre ambos tipos de políticas, cuando además, en bastantes de ellos se incentiva económicamente la participación en determinados tipos de PAE. Según la OCDE, con el fin de lograr una dirección integrada de los servicios prestados, los Servicios Públicos de Empleo deberían concentrar las competencias de colocación laboral, prestaciones por desempleo y participación de las personas desempleadas en los programas activos⁵. Las razones principales expuestas por la OCDE para constituir un Servicio Público de Empleo integrado son las siguientes:

- Es necesaria una elevada coordinación entre la oferta y demanda de empleo, para poder ofrecer al desempleado un puesto vacante que se adecue mínimamente a sus habilidades y conocimientos, y aplicar de esta manera pruebas de empleo eficaces.
- Asimismo, es importante una elevada coordinación entre los servicios de colocación de empleo y las PAE para así garantizar que las personas desempleadas adquirirán las habilidades necesarias para cubrir los puestos vacantes del mercado de trabajo.
- Se necesita también una comunicación fluida entre la administración de los beneficios por desempleo y la PAE, para evitar la dependencia a largo plazo de la recepción de las prestaciones y la participación en los programas con el único objetivo de seguir teniendo derecho a recibir estos beneficios.

La OCDE ha elaborado una serie de tasas de sustitución, como indicadores estándar del grado de cobertura del sistema de beneficios por desempleo para cada país, y así poder realizar comparaciones internacionales. Las tasas de sustitución se entienden como la proporción de los ingresos esperados por el trabajo que son sustituidos por los beneficios del desempleo. De esta forma se calculan dos indicadores, el primero de ellos se define como la parti-

cipación porcentual del ingreso medio por desempleado con respecto al salario medio del colectivo ocupado. El segundo se calcula de la misma forma pero respecto a las dos terceras partes del salario medio de los ocupados.

Consideran así los expertos de la OCDE que cuando las tasas de sustitución son lo suficientemente altas podrían tener efectos significativos en los incentivos al trabajo y en el comportamiento en la fijación del salario. El hecho de que el apoyo económico recibido por el desempleado suponga un porcentaje relevante de lo que hubiera ganado trabajando se considera que desincentiva a la persona parada en la búsqueda activa de empleo..

Lógicamente la relevancia de ambas tasas de sustitución y el posible impacto desincentivador en la búsqueda de empleo depende de otros factores: el volumen de personas que perciben dicha prestación y su duración (no es comparable una duración restringida a partir de un mínimo cotizado que una prestación sin este tipo de condicionante).

Algunos de los países de la OCDE han tratado de resolver el problema realizando algunas reducciones marginales en la generosidad de los derechos a beneficios, restringiendo las condiciones de elección de los receptores de dichos beneficios y desarrollando estrategias de activación para las personas paradas. De hecho, en ocasiones resulta obligatoria la participación en los programas activos o de formación para poder seguir siendo beneficiario de las prestaciones económicas. Estas estrategias de activación son cada vez más frecuentes en el caso de la juventud, pero últimamente también se están extendiendo a otros colectivos.

Sin embargo, el argumento de que unas elevadas prestaciones recibidas por el desempleado podrían desincentivar la búsqueda de empleo es más relevante en un análisis de tipo estático (que se centra en la tasas de sustitución de las prestaciones con respecto al salario medio) mientras que un análisis

⁵ También alcanza esta conclusión el profesor de la Universidad de Barcelona D. Joan Antoni Alujas en el recientemente publicado "Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España" (Colección de estudios del CES n.º 146) donde señala que "pensamos que el Servicio Público de Empleo ha de caminar hacia una integración total de sus funciones con el traspaso de la gestión de las políticas pasivas a las Comunidades Autónomas" (pág. 318).

CUADRO 5.3. TASA DE SUSTITUCIÓN NETA A DIFERENTES NIVELES DE SALARIO (%)

	(Ingresos medios por desempleo/ salario medio)*100	(Ingresos medios por desempleo/ (2/3*salario medio)*100
Suecia	85	85
Suiza	84	86
Holanda	82	84
Finlandia	81	89
Dinamarca	80	95
Alemania	79	77
España	76	73
Francia	75	88
Noruega	73	75
Australia	71	78
Reino Unido	67	80
Canadá	66	67
Irlanda	65	72
Nueva Zelanda	64	77
Bélgica	61	76
Estados Unidos	60	60
Japón	59	67
Italia	47	46

Fuente: OCDE.

dinámico y de largo plazo (y teniendo en cuenta que en la mayoría de los países la duración del subsidio es más bien limitada y ha sido reducida) la tasa de sustitución tiende a cero en un corto período de tiempo.

En cualquier caso, también hay que tener en cuenta que un elevado número de parados, sobre todo jóvenes, no tienen derecho a percibir prestaciones por no haber cotizado anteriormente.

Por ello, hay que tener cuidado al vincular prestaciones y participación en programas, ya que puede resultar ineficaz como medida de inserción laboral, no por las dificultades para hacer seguimiento de las personas que participan en los programas, sino por

que hay un porcentaje importante de parados que no percibe ningún tipo de prestación.

Así, otros estudios⁶ han puesto de manifiesto el éxito de países como Irlanda, Austria, Dinamarca y Holanda en la lucha contra el desempleo al haber sabido combinar adecuadamente las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo, de forma que no hay contradicción entre la protección del empleo y la protección social.

Aunque hay importantes variaciones en los modelos de estos países⁷ y también en las reformas que han acometido, parece que en los cuatro la política pasiva se concibe no sólo como protección de renta para los trabajadores, sino también para per-

⁶ P. Auer (2002) "Flexibility and security: labour market policy in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands" en Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets. Edward Elgar.

⁷ P. Auer en el artículo colectivo editado por Claire Harasty "Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific". ILO Employment Strategy Papers 2004/4 (2004), señala que más que por acciones aisladas, el éxito en la creación del empleo y reducción del paro en estos cuatro países parece ser resultado de una combinación eficiente de factores. Tres factores comunes explican este éxito:

- **Una política macroeconómica orientada hacia la estabilidad**, pero que deja cierta libertad a la expansión temporal de la demanda (en Dinamarca el déficit público pasó del 5,6% del PIB en 1993-94 para caer otra vez al 3% en 1998).
- **Reformas en el mercado de trabajo**: en general, los sistemas de sustitución de ingresos (seguro de paro) se hicieron menos generoso con respecto a las tasas de sustitución de salarios y a su duración, coordinadamente con una estrategia que pone más énfasis sobre la política activa de empleo, el asesoramiento intensivo y la búsqueda de empleo. En algunos países, se pusieron en práctica formas más flexibles de empleo. Así, por ejemplo en Holanda se produjo un aumento de trabajos de jornada parcial y del trabajo de las agencias de trabajo temporal, donde se intentó hacer de estas, figuras similares a empleos a tiempo completo y regulares sobre una base prorrateada.

mitir flexibilidad, sobre todo a las pequeñas empresas. De esta forma, el mantenimiento del subsidio de desempleo y los programas de jubilación anticipada junto con las reformas en las políticas activas (reforzamiento del sistema público de empleo, mayor descentralización y fomento de acuerdos tripartitos), parece que han servido como herramientas eficaces para reducir el desempleo⁸ e incrementar las tasas de ocupación.

Las políticas activas de empleo deberían ser utilizadas para ofrecer asistencia temporal a los individuos en sus transiciones desde y hacia el mercado de trabajo regular, y prevenir el crecimiento del segmento secundario del mercado de trabajo y la marginación de trabajadores atrapados en él. Por ello, las políticas activas junto con los programas de jubilación anticipada y de formación configuran una zona intermedia alrededor del mercado de trabajo regular y son un elemento muy importante del sistema socioeconómico europeo. De hecho, la intervención procíclica parece ser particularmente eficaz en los programas de formación, pero es crucial mantener la intervención anticíclica de las políticas pasivas, necesarias en épocas de recesión. Aunque parece que su efectividad es reducida a corto plazo, ayudan a mantener el empleo y las rentas hasta una nueva recuperación económica, de forma que contribuyen a mantener la eficiencia del mercado de trabajo a largo plazo.

5.3. Inversión en Políticas Activas de Empleo

Uno de los aspectos de mayor interés en el análisis de la evolución histórica de la Política Activa de

Empleo es analizar el esfuerzo que han dedicado los diferentes países a este tipo de actuaciones. En este sentido, utilizando los datos que se desprenden de los análisis llevados a cabo por la OCDE sobre las políticas activas de empleo, se distinguen tres tipos de indicadores del esfuerzo inversor en este tipo de políticas:

- Gasto público invertido en medidas de políticas activas de empleo como porcentaje del PIB.
- Gasto público en medidas de políticas activas por persona desempleada.
- Número de participantes en los programas activos de empleo respecto al total de la población activa.

Por lo que se refiere al primer indicador, el peso que tiene el gasto en políticas activas de empleo como porcentaje del PIB, en 1996 el gasto es superior en la UE (1,2% del PIB) que en el conjunto de la OCDE (0,9% del PIB). Se aprecian grandes diferencias entre países, ya que el gasto dedicado a las políticas activas toma valores que van desde un 0,2% del PIB en países como República Checa, Corea, Japón o Estados Unidos hasta valores próximos al 2% en países como Suecia, Dinamarca, Finlandia, e Irlanda.

Atendiendo a la evolución del gasto, tanto en el conjunto de la OCDE como en la UE se ha registrado una ligera tendencia alcista. A excepción de Italia, Luxemburgo y Reino Unido, el resto de países miem-

- **Diálogo social:** Esto ha sido usado en los cuatro países para sobreponerse a la crisis de empleo, de forma tripartita, implicando Sindicatos, Patronales y Gobierno. Así, mientras uno de los principales acuerdos era la moderación salarial, se pactaban lateralmente también reducciones fiscales para dejar el salario neto en niveles aceptables.

Pero además de estos tres factores, hay muchos otros que explican la recuperación de empleo. Unos son factores específicos de país, así, Irlanda se benefició del Fondo Estructural Europeo (alrededor del 2% de crecimiento de PIB por año) y de ser escogido como el centro europeo por la industria electrónica de los EEUU, lo que se tradujo en una enorme entrada de inversión directa extranjera y altos índices de crecimiento del PIB. Holanda ha sido líder en la creación de trabajos de jornada reducida, conjuntamente con un aumento de las actividades de las agencias de trabajo temporal. Austria se ha beneficiado de la apertura de las antiguas economías planificadas del Este, mientras que Dinamarca ha promulgado una política de rotación de trabajo y permisos para formación que concuerdan bien con sus otros rasgos institucionales (como un sistema extendido de suspensión temporal del trabajo y de educación de adultos). Los cuatro países también han desarrollado clusters específicos de producción (el transporte en Países Bajos, tecnología de información en Irlanda, y productos de automóviles en Austria), que han resultado ser de intenso crecimiento.

⁸ En estos países, entre un 3 y un 20% de la fuerza de trabajo fluctúa entre diversas medidas de política activa, de forma que sin este contingente el paro sería considerablemente más alto.

bros de la UE han incrementado su esfuerzo en políticas activas de empleo. Algunos países en este período han llegado a doblar su gasto, de hecho, en el caso de España, en 1985 se dedicaba el 0,3% del PIB a políticas activas, llegando a la cifra de 0,7% en el año 1996.

Sin embargo, es necesario mencionar que muchos de los países (Corea, Japón, Estados Unidos, Luxemburgo, etc.) que dedican menos recursos en ma-

teria de empleo, es debido a que no requieren de grandes inversiones para la mejora de la situación laboral, ya que presentan tasas de desempleo muy reducidas. Asimismo, otros países como Suecia, Dinamarca o Finlandia, aún no registrando altas tasas de desempleo, reflejan los valores de inversión más elevados debido sobre todo al desarrollado Estado de Bienestar existente en los países nórdicos.

CUADRO 5.4. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO (% DEL PIB)

	1985	1990	1996
Alemania	0,8	1,0	1,4
Austria	0,3	0,3	0,4
Bélgica	1,3	1,2	1,5
Dinamarca	1,1	1,1	1,9
España	0,3	0,8	0,7
Finlandia	0,9	1,0	1,7
Francia	0,7	0,8	1,3
Grecia	0,2	0,4	0,3
Holanda	1,3	1,2	1,4
Irlanda	1,5	1,4	1,7
Italia	—	2,0	1,1
Luxemburgo	0,5	0,3	0,3
Portugal	0,4	0,6	1,1
Reino Unido	0,7	0,6	0,4
Suecia	2,1	1,7	2,4
UE	0,9	0,9	1,2
Australia	0,4	0,3	0,7
Canadá	0,6	0,5	0,5
Estados Unidos	0,3	0,2	0,2
Hungría	—	0,6	0,4
Japón	0,2	0,1	0,1
Corea	—	0,1	0,1
Noruega	0,6	0,9	1,2
Nueva Zelanda	0,9	0,9	0,7
Polonia	—	0,3	0,3
República Checa	—	0,2	0,1
Suiza	0,2	0,2	0,5
OCDE	0,7	0,7	0,9

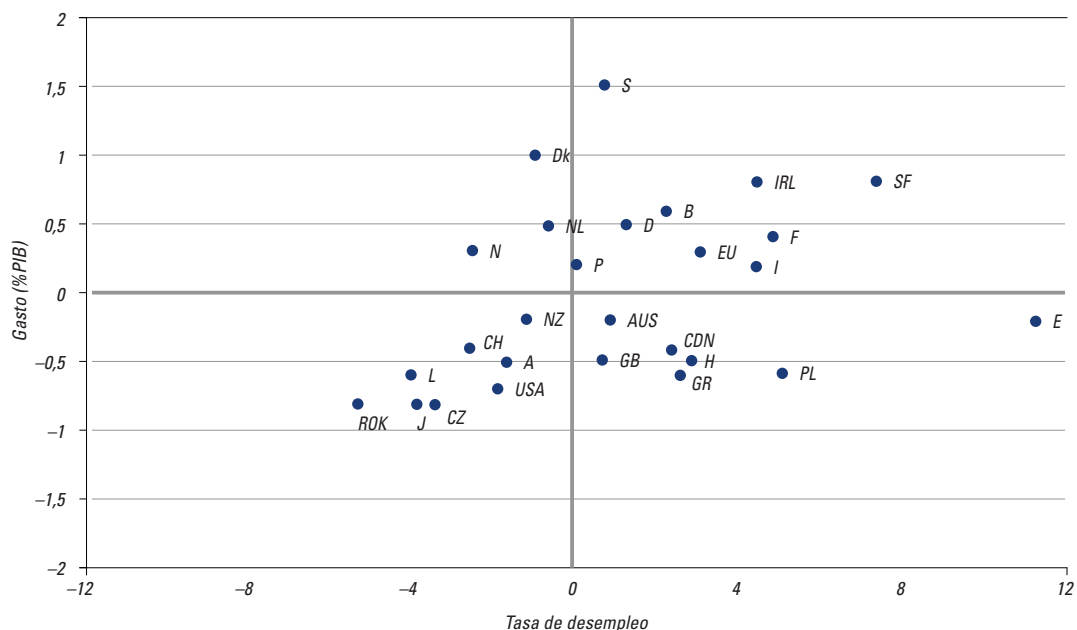
Fuente: OCDE

Por esta razón, resulta interesante relacionar la situación que presenta el desempleo en cada país con el esfuerzo en la mejora del acceso al mercado de trabajo mediante la inversión en políticas activas de empleo. Tomando como punto de referencia el promedio de la tasa de desempleo y el promedio del gasto en políticas activas (% PIB) del conjunto de países miembros de la OCDE, se pueden distinguir cuatro grupos de países:

- Países que registran un *desempleo superior* a la media y que *invierten menos* en las PAE: Australia, Reino Unido, Canadá, Hungría, Grecia, Polonia y España. Son los países que muestran una situación más delicada.

- Países que registran un *desempleo inferior* pero que aún y todo realizan un *gasto mayor* que la media en políticas activas: Noruega, Holanda y Dinamarca.
- Países que al tener un *mayor desempleo* realizan un *mayor esfuerzo inversor* en PAE: Portugal, Alemania, Bélgica, Irlanda, Suecia, Francia, Italia y Finlandia.
- Países que al registrar un *bajo desempleo* registran un *menor gasto* en políticas activas: Corea, Luxemburgo, Japón, República Checa, EE.UU., Suiza, Austria y Nueva Zelanda.

GRÁFICO 5.2. GASTO EN PAE (% PIB) Y TASA DE DESEMPLEO (CON RESPECTO A LOS VALORES MEDIOS DEL CONJUNTO DE LA OCDE, 1996)



Fuente: OCDE.

CUADRO 5.5. (GASTO EN PAE POR PERSONA DESEMPLEADA/PIB POR PERSONA ACTIVA)*100

(%)

	1985	1990	1996
Alemania	10,0	16,7	16,1
Austria	7,6	9,6	9,5
Bélgica	10,8	13,9	11,4
Dinamarca	20,9	13,6	27,9
España	1,6	4,7	3
Finlandia	18,5	29,4	10,7
Francia	6,6	9,2	10,7
Grecia	2,2	5,2	2,6
Holanda	11,5	16,2	21,3
Irlanda	8,8	10,5	13,9
Italia	—	18,3	9,0
Luxemburgo	3,3	2,8	0,8
Portugal	4,2	14,0	14,1
Reino Unido	6,4	11,0	5,0
Suecia	73,8	102,4	30,6
UE	13,3	18,5	11,3
Australia	5,6	3,7	7,8
Canadá	6,2	6,5	5,6
Estados Unidos	3,8	4,2	3,2
Hungría	—	6,2	3,8
Japón	5,8	6,2	3,0
Corea	—	2,3	4,3
Noruega	23,7	17,6	23,9
Nueva Zelanda	19,2	11,7	12,1
Polonia	—	2,4	2,6
República Checa	—	4,1	3,3
Suiza	21,9	45,1	13,7
OCDE	13,0	16,2	11,4

Fuente: OCDE

Por lo que se refiere al segundo indicador, en la tabla adjunta se recoge el gasto público en medidas de política activa por persona desempleada como porcentaje del PIB por persona activa $\{(Gasto\ en\ PAE\ por\ persona\ desempleada / PIB\ por\ persona\ activa) * 100\}$. Como podemos apreciar, este indicador muestra resultados coherentes con el gráfico anterior. Existen

grandes diferencias en el esfuerzo inversor medido por esta variable en los distintos países en 1996, encontrando valores que van desde el 5% o inferiores de la República Checa, Grecia, Hungría, Japón, Corea, Luxemburgo, Polonia, España, Reino Unido y EE.UU., hasta valores que supera el 20% de Suecia, Dinamarca, Holanda o Noruega.

CUADRO 5.6. ENTRADAS DE PARTICIPANTES EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO

	(% población activa)		
	1985	1990	1996
Alemania	—	4	4,2
Austria	—	2,4	—
Bélgica	—	10,9	17
Dinamarca	9,5	11	19,4
España	6,6	7,6	2,8
Finlandia	4,5	5,3	12,8
Francia	—	7,4	11,3
Grecia	—	2,5	3
Holanda	2,3	2,8	12,7
Irlanda	—	6,9	11,3
Portugal	1,5	4,7	7,1
Reino Unido	—	2,2	2,4
Suecia	—	3,7	13,8
UE	—	5,8	9,8
Australia	3,6	3,2	5,6
Canadá	2,4	2,5	2,7
Estados Unidos	—	2,7	—
Hungría	—	—	5,7
Corea	—	0,2	1
Noruega	—	—	4,1
Nueva Zelanda	—	8,4	11,5
Polonia	—	—	3,9
República Checa	—	1,3	0,6
Suiza	0,4	0,5	2,5
OCDE	—	4,7	7,9

Fuente: OCDE

El tercer indicador muestra los datos del número de personas inscritas en los programas activos de empleo con respecto al total de la población activa. En el conjunto de países de la OCDE, casi el 8% de la población activa participó en estos programas en 1996, valor superior al 4,7% de 1990. En cuanto a la Unión Europea, prácticamente el 10% de la población activa participó en alguno de los programas. Como se puede apreciar, países como Dinamarca, Finlandia, Suecia, Bélgica, Holanda, Nueva Zelanda, Irlanda y Francia registran una participación superior a la media, mientras que países como República Checa, Grecia, España, Corea, Reino Unido y Suiza muestran valores inferiores al 3%, lo que significa una muy escasa participación. Centrándonos en el caso de España entre los años 1990 y 1996 el por-

centaje de la población activa que participa en los programas activos de empleo, se ha reducido a menos de la mitad, mientras que prácticamente todos los países de la OCDE han registrado incrementos en el número de participantes.

5.4. Composición del Gasto en Políticas Activas de Empleo

Por lo que se refiere al modo de distribuir el gasto en políticas activas entre las diferentes medidas, se aprecian grandes diferencias entre países:

- La *formación* es la medida en la que más invierten los países desarrollados (un 27% en la OCDE y un 28% en UE). Destacan Dinamarca, España y Nueva Zelanda que invierten aproximadamente la mitad

del gasto total. En el otro extremo, se encuentran Luxemburgo, República Checa, Polonia y Holanda que no llegan a alcanzar el 10%.

- El *Servicio Público de Empleo* acapara una quinta parte del gasto total de media en los países de la OCDE. Mientras que en países como Grecia (42%), Reino Unido (43%), Estados Unidos (39%), Australia (37%), Austria (36%) o Canadá (36%) se invierte más de un tercio de los recursos totales en esta medida, en Finlandia, Dinamarca o Polonia no se alcanza el 10%.
- Es importante destacar que en países como Austria, España, Grecia, Reino Unido, Australia, Canadá o Nueva Zelanda los gastos en formación y en la administración del Servicio Público de Empleo suponen aproximadamente dos tercios de los recursos financieros totales dedicados a políticas activas de empleo.
- El resto de medidas suponen entre un 10% y un 15% del gasto total en los países de la OCDE, por lo que se puede decir que se sitúan en un segundo plano, aunque no en todos los países.
- Los países de la OCDE han gastado un 12% en medidas dirigidas a mejorar la situación laboral de la *juventud*. Sin embargo, Luxemburgo ha dedicado la mitad de sus recursos a esta medida. Asimismo, Polonia, Portugal o Reino Unido han dedicado más del 25% de sus gastos. Por el contrario, Japón, Hungría o Suiza no dedican recursos a esta medida.

CUADRO 5.7. COMPOSICIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO (1996)

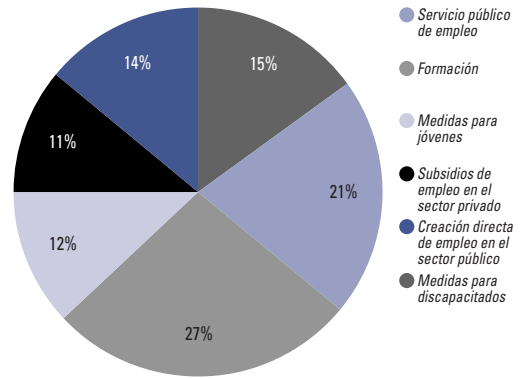
	Servicio Público de Empleo	Formación	Medidas para juventud	Subsidios de empleo en el sector privado	Creación directa de empleo en el sector público	Medidas para discapacitados	(Gasto en PAE por persona desempleada/PIB por persona activa)*100
Alemania	17	32	5	7	21	19	16,1
Austria	37	35	2	5	8	13	9,5
Bélgica	16	20	6	8	41	10	11,4
Dinamarca	5	51	7	5	13	20	27,9
España	13	52	12	14	7	2	3,0
Finlandia	9	33	13	6	32	7	10,7
Francia	12	29	19	15	17	7	10,7
Grecia	42	28	9	20	0	1	2,6
Holanda	26	9	7	9	10	39	21,3
Irlanda	15	13	14	15	38	5	13,9
Luxemburgo	10	3	50	20	1	16	0,8
Portugal	11	37	34	8	3	7	14,1
Reino Unido	43	22	26	1	2	6	5,0
Suecia	11	23	5	11	19	31	30,6
UE	19	28	15	10	15	13	11,3
Australia	37	35	2	5	8	13	7,8
Canadá	36	38	5	10	6	5	5,6
Est. Unidos	39	20	15	2	3	21	3,2
Hungría	30	30	0	15	5	0	3,8
Japón	26	24	0	48	2	1	3,0
Noruega	14	16	5	5	8	52	23,9
N. Zelanda	18	46	13	14	4	4	12,1
Polonia	7	7	30	31	21	4	2,6
Rep. Checa	71	5	5	5	10	3	3,3
Suiza	21	13	0	2	29	35	13,7
OCDE	21	27	12	11	14	15	11,4

Fuente: OCDE

- Los *subsidios de empleo en el sector privado* suponen el 11% del gasto total en los países de la OCDE. En este caso, son Japón (48%) y Polonia (31%) quienes más invierten.
- Refiriéndonos a la *creación directa de empleo en el sector público*, Bélgica (41%), Irlanda (38%), Finlandia (32%), Suiza (29%) y Alemania (20%) dedican más gasto a esta medida.

- Las medidas para los *discapacitados* tienen especial importancia en los países que tienen un estado de bienestar más desarrollado. Así, Noruega (52%), Holanda (39%), Suiza (35%), Suecia (31%), Dinamarca (20%) o Alemania (19%) son los que más esfuerzos dedican a los discapacitados.

GRÁFICO 5.3. COMPOSICIÓN DEL GASTO EN MEDIDAS ACTIVAS EN EL CONJUNTO DE LA OCDE, 1996



Fuente: OCDE.

6. Las políticas activas de empleo en la Unión Europea

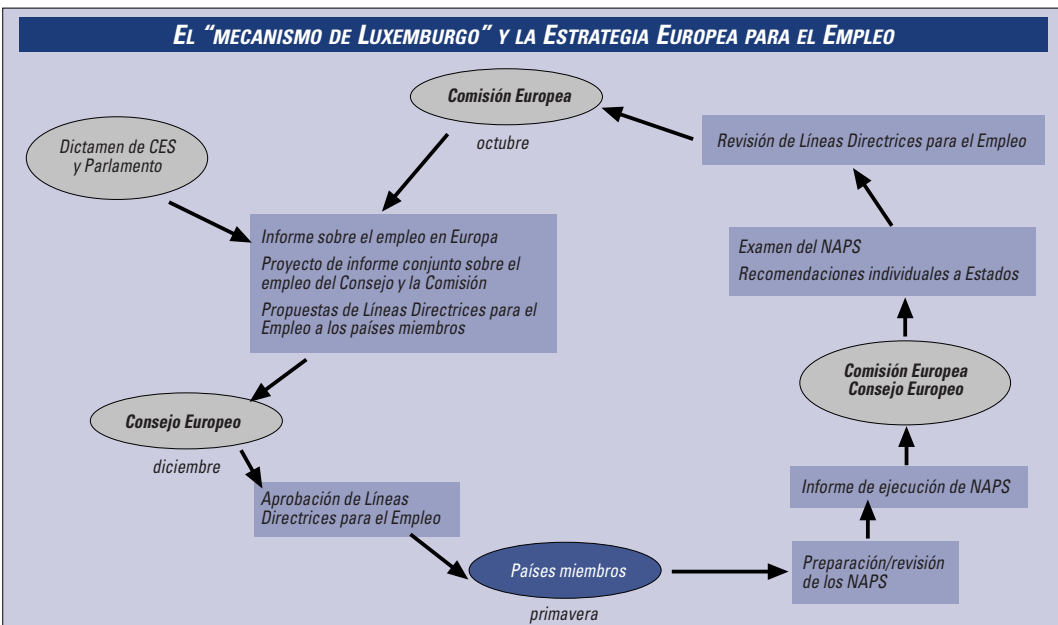
6.1. La lucha contra el desempleo

La Unión Europea es una de las regiones económicas más importantes del mundo, disponiendo del 6% de la población mundial y generando el 20% de la producción total. Sin embargo, Europa no ha sido capaz de crear oportunidades de empleo para todos sus ciudadanos, de hecho los primeros años de la década de los noventa, las elevadas tasas de paro, la dificultad para crear nuevos empleos y las tasas de actividad cada vez menores eran algunos de los indicadores que reflejaban el delicado momento por el que transcurrían los países europeos, mientras que Estados Unidos registraba una baja inflación y un nivel de empleo envidiable.

Desde la aprobación del Tratado de Maastricht en 1991 y coincidiendo con este periodo de gran elevación de las tasas de desempleo en los países miembros, se reclamó a las instituciones comunita-

rias una mayor intervención para resolver los problemas del paro. Una primera plasmación de esta inquietud se produjo en el "Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo" que impulsó en 1993 el Presidente de la Comisión Europea, Jaques Delors, en el que por primera vez se aborda a este nivel el problema del empleo en Europa.

La respuesta de la Unión Europea al desafío del empleo ha sido progresiva. Los líderes europeos se reunieron en Amsterdam en junio de 1997 y decidieron concebir el problema del empleo como un asunto de interés común que requería de intervenciones coordinadas entre los diferentes estados miembros. Una vez reconocida la importancia de hacer frente al problema del desempleo, en noviembre de 1997 se puso en marcha el proceso de Luxemburgo donde se decidió por parte de los Estados miembros de la Unión Europea crear un modelo europeo de empleo



Fuente: Comisión Europea.

que eleve las tasas de empleo, integrar mejor las diferentes políticas de empleo de los miembros y el apoyo prioritario a las Políticas Activas en pos de la creación de empleo y que dio pie a la denominada Estrategia Europea de Empleo. Dicha estrategia tenía como objetivos principales:

- Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral.
- Fomentar la activación del mercado laboral a través de la empleabilidad y la creación sostenida de empleo, anteponiéndolas a las políticas pasivas de empleo.
- Mejorar la adaptabilidad de las empresas al ciclo económico y al cambio permanente ofreciendo seguridad y permitiendo a los trabajadores y trabajadoras participar en actividades de formación a lo largo de su vida laboral.
- Fomentar la igualdad en el mercado de trabajo para que todos puedan acceder y participar en él.

La Cumbre de Luxemburgo dio inicio a una nueva etapa en la que se impulsaba un mayor apoyo a la Políticas Activas de Empleo para tratar de eliminar el daño causado en el tejido social por las altas tasas de desempleo existentes en muchos de los países de la Unión Europea. Las autoridades europeas se habían cerciorado de la necesidad de acumular esfuerzos alrededor de las políticas activas en pos de la creación de empleo.

Esta Estrategia para el Empleo se basa en cuatro pilares que en líneas generales se han mantenido invariables: empleabilidad, iniciativa empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. Los pilares primero y cuarto son los que directamente incluyen las políticas activas (el primero dirigido a la formación e inserción laboral de juventud y parados de larga duración; el último incluye a los colectivos de mujeres y personas discapacitadas). Este apoyo a las políticas activas ha venido aparejado, al menos así se ha argumentado, a un cambio de orientación de las denominadas políticas pasivas, a las que se atri-

buyen efectos desincentivadores de la búsqueda de empleo y de la contratación (dado que son financiadas mediante contribuciones de asalariados y empleadores).

Desde entonces se ha puesto en marcha un mecanismo de coordinación, vigilancia y seguimiento que consta básicamente de una serie de orientaciones sobre cómo deben de elaborarse estas políticas a las que se suman los diferentes Planes de Acción para el Empleo Nacionales (NAPS).

El Consejo europeo de Cardiff en 1998 hizo un primer análisis de los NAPS, donde se lamentó la escasa participación de los interlocutores sociales en su elaboración. El Consejo de Viena de 1999 analizó el primer informe sobre la puesta en práctica del “mecanismo de Luxemburgo” y subrayó la necesidad de establecer **objetivos cuantificables de resultados**.

Entre las últimas orientaciones realizadas por la Comisión Europea para elaborar las Políticas Activas de Empleo gestionadas por los distintos organismos estatales dedicados al empleo (Ministerio de Trabajo y Consejerías laborales por una parte y los Servicios Públicos de Empleo —INEM— por otro) se encuentran la de seguir un enfoque de abajo a arriba, ya que se considera a las Administraciones Públicas Locales como las más idóneas a la hora de institucionalizar este tipo de políticas. Esta focalización en las administraciones locales se debe a dos razones principales: i) conocen los huecos del mercado local, es decir, los nuevos yacimientos de empleo y los empleos de futuro que se pueden generar en sus municipios; ii) son las que más cerca están de sus ciudadanos, y por lo tanto conocen mejor las características socioeconómicas concretas de sus desempleados.

Los últimos NAPS del Reino de España de 2001 y 2002, que trata de recoger tanto las Líneas Directrices comunes como las recomendaciones particulares realizadas a España por la Comisión, se estructura a través de cuatro ejes básicos (los pilares recogidos anteriormente) y 18 directrices a través de las cuales se articulan las diferentes medidas.

RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE 19 DE ENERO DE 2001 SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE ESPAÑA (RESUMEN)**1. Diagnóstico**

El Reino de España ha venido registrando en los últimos años un crecimiento de la economía y del empleo, pero sigue habiendo problemas importantes:

- la tasa de empleo, aunque está aumentando, se sitúa entre las más bajas de la Unión Europea. El desempleo sigue siendo elevado (15,9 %) a pesar de un descenso importante desde 1996. La tasa del desempleo de larga duración también ha disminuido, pero las mujeres y los trabajadores de edad siguen estando especialmente afectados por el problema del paro;
- la proporción de contratos de duración determinada es elevada. En su mayoría son de corta duración y afectan sobre todo a las mujeres y a los jóvenes;
- las diferencias regionales son importantes y la movilidad geográfica es muy baja;
- aunque la tasa de empleo de las mujeres ha venido aumentando, sigue siendo la más baja de la Unión Europea (37,6 %). La diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al empleo, que asciende al 30,3 %, es la más importante de la Unión Europea. El desempleo femenino es del 23,1%;
- menos del 35 % del grupo de población entre los 25 y los 64 años de edad tiene un nivel educativo de secundaria superior. Hay muchos casos de abandono escolar y la participación en la educación y la formación durante la edad adulta es especialmente baja. No hay un enfoque general de la formación continua.

Tras el análisis pertinente, parece que son necesarios más esfuerzos para responder a las directrices para el empleo y las recomendaciones relativas a: las medidas de prevención y activación; la mejora del sistema de seguimiento estadístico; la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas y medidas; la formación permanente; la capacidad de adaptación y los regímenes de prestaciones y de fiscalidad.

2. Recomendaciones

- Proseguir la modernización de los servicios públicos de empleo a fin de aumentar su eficacia y mejorar la aplicación del enfoque preventivo para cubrir a todos los posibles beneficiarios. Dichos esfuerzos deben incluir la puesta a punto del sistema de seguimiento estadístico de conformidad con el Plan de nacional de acción y el Informe conjunto sobre el empleo.
- Promover en mayor grado la igualdad de oportunidades con objeto de elevar la tasa de empleo femenino hasta la media comunitaria en un plazo dado, habida cuenta de la amplitud del problema, acorde con la urgencia de este objetivo.
- Elaborar y aplicar una estrategia coherente en materia de formación continua, que fije objetivos incluya la educación y formación inicial y continua a fin de aumentar los niveles educativos y la participación de los adultos en las actividades de educación y d formación. Debería prestarse especial atención al problema del abandono escolar prematuro.
- Proseguir los esfuerzos, en colaboración con los interlocutores sociales, para adaptar las relaciones laborales, incluida la normativa laboral, y desarrollar nuevas formas de organización del trabajo garantizando un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad para toda la mano de obra.
- Estudiar los factores incentivadores y desincentivadores de los regímenes de prestaciones y de fiscalidad a fin de aumentar la participación en el mercado de trabajo y el empleo estable.

Fuente: Comisión Europea

A pesar de todos estos planes no han estado carentes de críticas. Por una parte, se señala que las diferencias entre los funcionamientos del mercado laboral de los diversos países son grandes. En palabras de Lluís Fina⁹ (2001) *“los problemas de mercado de trabajo difieren mucho de un país a otro y su tratamiento requiere también formulas muy distintas. Aunque las orientaciones de Luxemburgo son amplias y relativamente vagas limitan, no obstante, el tipo de cuestiones a tratar y fácilmente incitan a dejar fuera del debate o de las estrategias nacionales para el empleo cuestiones que, en determinados casos, pueden ser cruciales”*.

Por otra, se encuentra el cuestionamiento de la rigurosidad con la que los planes nacionales son elaborados. Así, J.J.Dolado, F.Felgueroso y J.F. Jimeno

(Moneda y Crédito n.º 212, 2001) señalan que *“mientras algunos países han utilizado estos planes de acción para realizar un ejercicio de reflexión y de evaluación de sus políticas de empleo, otros se han limitado a encajar mecánicamente las medidas que venían realizando con las directrices emanadas del Consejo de la UE. El gobierno español parece haber optado por la segunda vía”*, o Luis Fina (Ekonomi Gerizan n.º 6, FCAVN, 1999) *“El plan español, en cambio, parece más preocupado por cumplir formalmente con los requisitos de las directrices que por otro tipo de consideraciones. El principal problema que este Plan presenta, no obstante, es que parece bastante desligado de la realidad de los problemas laborales del país. El Plan no refleja una estrategia a medio plazo para afrontar estos problemas y ni tan*

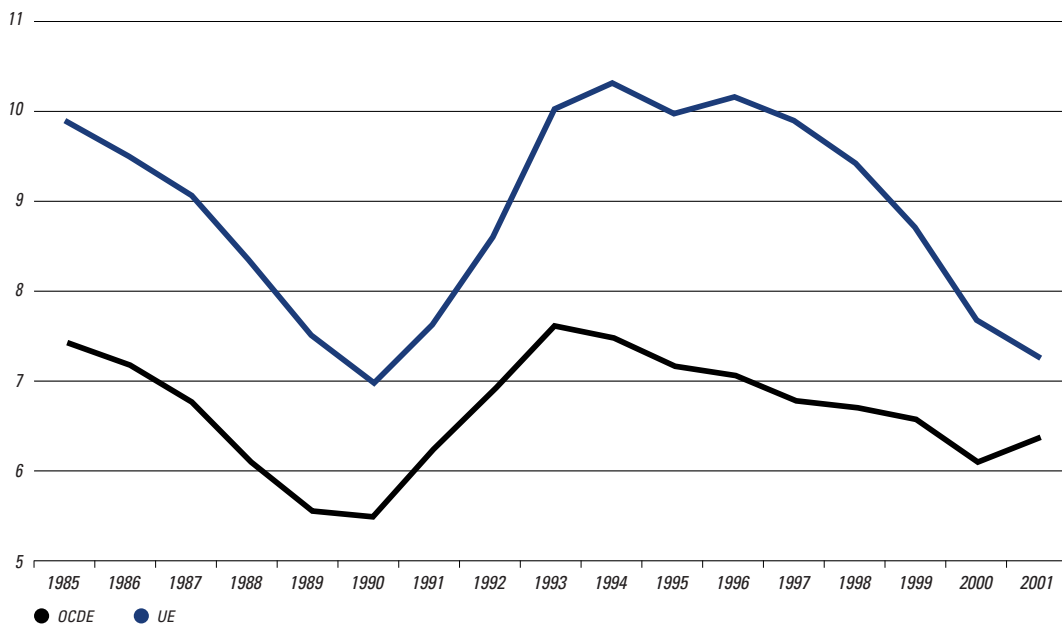
⁹ “Mercado de trabajo y Políticas de Empleo”. CES.

siquiera define cuál es el papel que, en esta estrategia, deberían representar las políticas de empleo. Se resiente también de la falta prácticamente total de estudios rigurosos de evaluación de políticas de empleo existentes”.

Sin embargo, hay que reconocer que desde que se ha puesto en marcha esta iniciativa la tasa de

desempleo se ha reducido considerablemente en la UE. Según Eurostat, en el año 2001 el número de personas desempleadas disminuyó hasta los 12,7 millones y la tasa de paro se vio reducida hasta el 7,3%, representando la menor tasa desde el año 1992. De hecho, las diferencias de la UE y la OCDE se van reduciendo en los últimos años como se aprecia en el gráfico¹⁰ siguiente:

GRÁFICO 6.1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO EN LA UE Y LA OCDE



Fuente: OCDE.

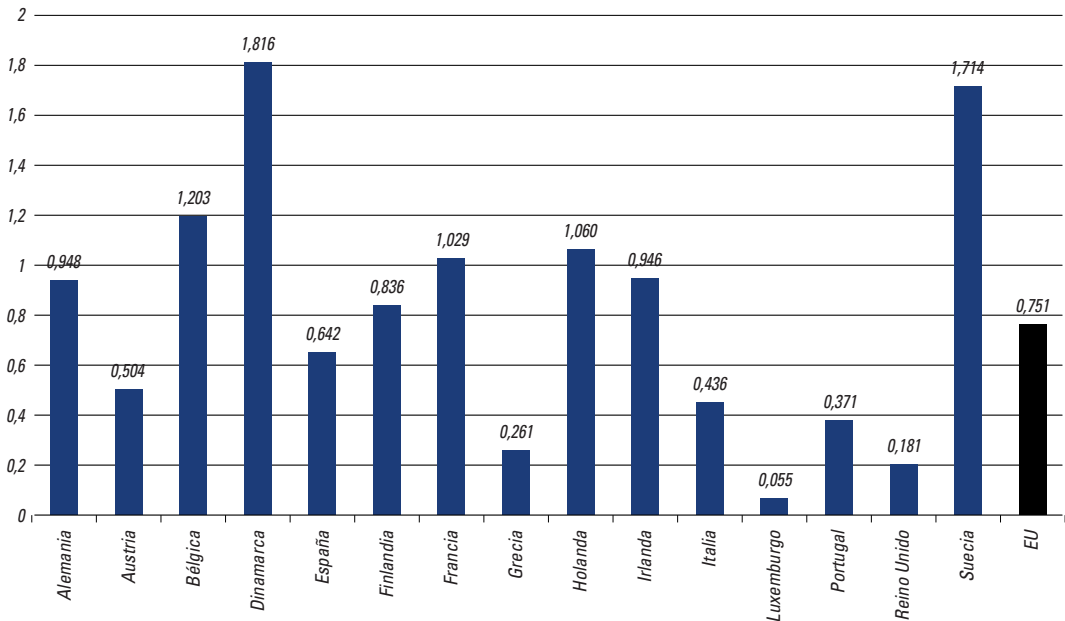
6.2. Inversión en Políticas Activas de Empleo

Utilizando los datos proporcionados por Eurostat relativos al año 2000, en este apartado se pretende de analizar el esfuerzo inversor realizado por los países europeos en materia de Política Activa de Empleo. Con este fin, se utilizan los mismos tres indicadores de inversión que se emplearon en el apartado relativo a la inversión en PAE en el caso de los países de la OCDE:

- Gasto público invertido en medidas de políticas activas de empleo como porcentaje del PIB.
- Gasto público en medidas de políticas activas por persona desempleada.
- Número de participantes en los programas activos de empleo respecto al total de la población activa.

¹⁰ Eurostat y la OCDE proporcionan cifras distintas en las tasas de desempleo por el uso de diferentes metodologías.

GRÁFICO 6.2. GASTO EN PAE EN LA UE (% DEL PIB, 2000)



Fuente: Eurostat.

Atendiendo al primer indicador, existen diferencias importantes en el esfuerzo realizado en materia de empleo en los diferentes países de la UE. Así, son países como Suecia y Dinamarca quienes más invierten en las PAE, seguidos por Holanda, Bélgica y Francia que invierten más del 1% del PIB en este tipo de políticas de empleo. Desde este punto de vista, no todos los países apuestan tan fuerte por las políticas activas de empleo, como es el caso de Luxemburgo, Reino Unido, Grecia, Portugal, Italia, Austria o España que no llegan a alcanzar la media europea.

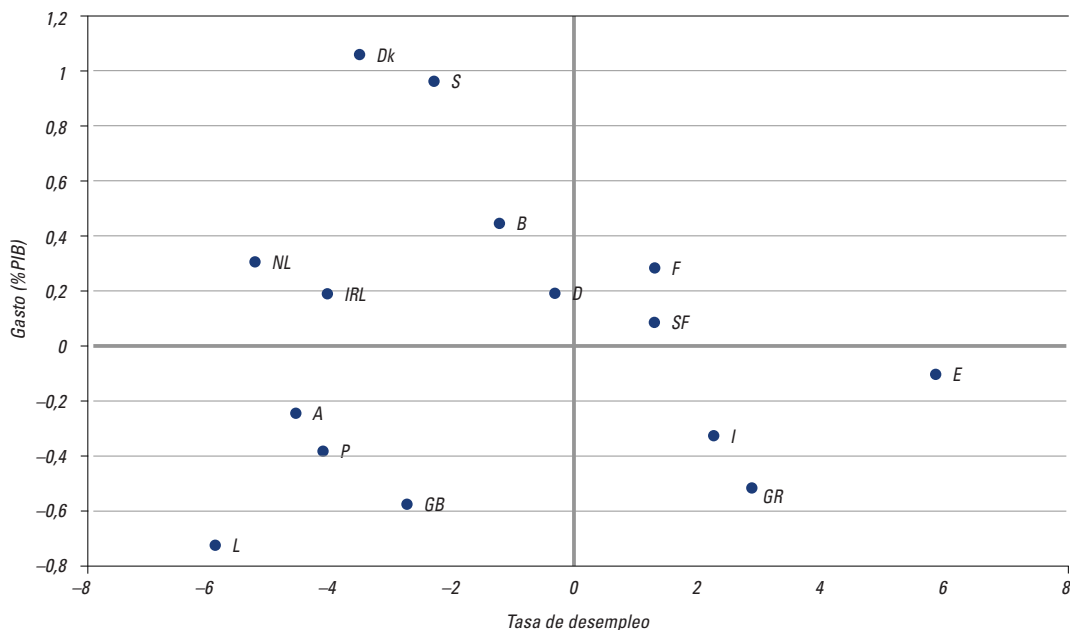
Sin embargo, es cierto que no todos los países se encuentran en la misma situación, ni requieren de los mismos recursos para mejorar la situación de sus respectivos mercados laborales. Así, mientras unos países debido a sus elevadas tasas de desempleo requieren mayores esfuerzos, para otros países la inversión en PAE es necesariamente menor. Por esta razón, resulta interesante situar a los diferentes países en función de las inversiones realizadas en PAE (como % del PIB) y sus tasas de desempleo, tomando como punto de referencia en ambos casos los valores medios del conjunto de la UE.

Así, atendiendo a los datos proporcionados por Eurostat y relacionando estas dos variables, en el año 2000 podemos distinguir dentro de la UE cuatro grandes grupos de países:

- Países que registran un *desempleo superior* a la media y que *invierten menos* en la PAE: España, Grecia e Italia.
- Países que registran un *desempleo inferior* pero que aún y todo realizan un *gasto mayor* que la media en políticas activas: Dinamarca, Suecia, Holanda, Irlanda, Bélgica y Alemania.
- Países que al tener un *mayor desempleo* realizan un *mayor esfuerzo inversor* en PAE: Francia y Finlandia.
- Países que al registrar un *bajo desempleo* registran un *menor gasto* en políticas activas: Luxemburgo, Austria y Reino Unido.

Si se tienen en cuenta estos datos correspondientes al año 2000 (que son datos exclusivamente de la UE y cuya referencia es el valor medio para el conjunto de la UE tanto en el caso del gasto como en el caso de la tasa de desempleo) y los referentes al

GRÁFICO 6.3. GASTO EN PAE (% PIB) Y TASA DE DESEMPLEO CON RESPECTO A LOS VALORES MEDIOS DEL CONJUNTO DE LA UE (2000)



Fuente: Eurostat.

año 1996 comentados con anterioridad (que son datos de todo el conjunto de países de la OCDE y cuya referencia es el valor medio del conjunto de la OCDE tanto para el gasto como para la tasa de desempleo), se pueden analizar la evolución que han experimentado los países de la UE en estos años. Las comparaciones que se pueden realizar pueden servir a título orientativo, y así comprobar qué países se han desplazado de un segmento a otro en el mapa de posicionamiento. Los movimientos¹¹ que se han dado son los siguientes:

- Han *mejorado* su posición

Irlanda sigue invirtiendo más que la media pero en el año 2000 refleja una tasa de desempleo inferior al promedio europeo.

- Han *empeorado* su posición

Reino Unido y Grecia siguen teniendo una inversión inferior a la media pero en 1996 la tasa de desem-

pleo de estos países era inferior a la europea mientras que en el 2000 es superior.

- El resto de países siguen en los mismos grupos respecto a 1996.

Como se ha comentado al comienzo de este capítulo, el estudio "Labour Market Policy. Database Methodology" realizado por Eurostat, ofreció una nueva clasificación de las PAE, en la que se proponen ocho grandes tipologías si se atiende a la forma en la que una medida actúa para alcanzar sus objetivos. Atendiendo a esta nueva clasificación que se ha explicado en apartados precedentes, de acuerdo a los datos facilitados por Eurostat sobre la inversión de los países miembros en las PAE en el año 2000, resulta interesante conocer como evoluciona cada uno de ellos y saber en qué categoría se invierte más.

¹¹ Se ha recalculado para el año 1996 la posición de cada país de la UE tomando como promedio de gasto y desempleo el total de la UE y no el promedio de la OCDE.

CUADRO 6.1. TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO (EUROSTAT)

Tipo 0: Servicios públicos generales de empleo
Tipo 1: Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo
Tipo 2: Formación
Tipo 3: Reparto del trabajo y relevo laboral
Tipo 4: Incentivos al empleo
Tipo 5: Integración de personas discapacitadas
Tipo 6: Creación directa de empleo
Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo

Fuente: Labour Market Policy, Database Methodology (Eurostat)

La *formación* es la categoría de gasto que más recursos acapara en la UE. De hecho, prácticamente un tercio de la inversión va dirigida a esta categoría y un cuarto de los recursos a la *creación directa de empleo*, mientras que no llega a una quinta parte del gasto total el apoyo en materia de *incentivos al empleo*.

El gasto que España realiza en políticas activas de empleo supone el 6,1% del gasto total europeo. Sin embargo, se aprecian ciertas diferencias en torno

a la forma en la que actúan para alcanzar sus objetivos. España dedica menos esfuerzos en materia de formación que el conjunto europeo (23,8% frente a 31,2%), aunque sigue siendo la segunda categoría donde más recursos se dirigen. Por el contrario, España dedica el 41,2% del gasto a programas que facilitan la contratación de personas paradas y de otros colectivos (incentivos al empleo), mientras que en Europa este gasto supone el 17% del total. De hecho, el gasto en esta categoría supone el 14,8% del total europeo.

CUADRO 6.2. INVERSIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO EN PAE EN ESPAÑA Y LA UE

	España	UE-15	%España/UE-15	EU-15 (M de euros)
Tipo 0: Servicios públicos generales de empleo	0,0	7,0	0,0	4.459,8
Tipo 1: Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	1,5	2,4	1,0	1519,0
Tipo 2: Formación	23,8	31,2	4,6	20.034,5
Tipo 3: Reparto del trabajo y relevo laboral	0,7	0,7	5,6	469,1
Tipo 4: Incentivos al empleo	41,2	17,0	14,8	10.907
Tipo 5: Integración de personas discapacitadas	10,0	14,1	4,3	9.052,6
Tipo 6: Creación directa de empleo	16,8	24,9	4,1	15.947,7
Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	6,0	2,7	13,7	1.720,7
TOTAL CATEGORÍAS	100,0	100,0	6,1	64.110,4

Fuente: Eurostat.

Si atendemos a los datos relativos al gasto por tipo de acción (Ver Anexos), prácticamente en todos los países la formación está entre las dos categorías de gasto que más recursos acumulan. Sin embargo, además de esta fuerte inversión generalizada, algunos países también se caracterizan por inversiones importantes en otras categorías de gasto.

- *Servicios Generales de empleo y ayuda en la búsqueda de trabajo (categoría 1 y 2):* Reino Unido (50,7%), Portugal (31,6%) y Austria (27,5%).

A diferencia de la mayoría de países europeos, estos tres países dan gran importancia a los Servicios Públicos de Empleo y a los programas de búsqueda y asistencia para facilitar al desempleado el acceso al mercado de trabajo.

- *Formación (categoría 2):*

Como se ha dicho anteriormente, la formación es la categoría de gasto que más recursos acumula en la UE (31,2%). Esta inversión se extiende a la mayoría de países, pero no en todos con la misma intensi-

dad. Destacan los casos de Bélgica (12,9%) y Holanda (7,6%) que invierten prácticamente un tercio de la media europea en formación. España (23,8%), Reino Unido (25,4%), Italia (26,1%), Irlanda (26,3%) y Francia (26,9%) aunque se aproximan más a la inversión media de la UE, completan el grupo de países que menos apoyo financiero aportan a esta categoría de gasto. El resto de países, dirige en torno al 40% de sus recursos a la formación

- *Reparto del trabajo y relevo laboral (categoría 3):* Estos programas disponen de poco apoyo financiero en la UE (0,7%). A excepción de Bélgica (9,7%) y Finlandia (6,5%), el resto de países no acumulan esfuerzos en torno a esta categoría de gasto.

- *Incentivos al empleo (categoría 4):* Italia (52,1%) y España (41,2%).

Dedican prácticamente la mitad de sus recursos a programas que facilitan la contratación de personas paradas y de otros colectivos y también de asegurar el trabajo en aquellos casos en los que el trabajador tiene riesgo involuntario de perder el empleo.

- *Integración de los discapacitados (categoría 5):* Noruega (62,4%), Holanda (43,1%), Grecia (29,4%), Suecia (28,4%), Luxemburgo (25%), Dinamarca (22,7%).

En general son los países que disponen de una próspera situación del mercado de trabajo y aquellos con una mayor extensión del Estado de Bienestar los que pueden permitirse dirigir gran parte de sus recursos a integrar a las personas discapacitadas en el mercado laboral, a excepción de Grecia, que aún registrando altas tasas de desempleo y una inversión en PAE inferior a la media dedica buena parte de sus recursos al colectivo de discapacitados.

- *Creación directa de empleo (categoría 6):* Irlanda (54%), Francia (39,6%), Bélgica (37,5%), Holanda (29,8%) y Alemania (27,7%).

Estos países invierten en programas para crear puestos de trabajo adicionales para aquellas personas paradas de larga duración o personas con dificultad añadida para encontrar un empleo.

- *Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo (categoría 7)*

Las ayudas dirigidas a estos problemas son muy reducidas en los países de la UE (2,7%). Grecia (10,2%), Italia (8,8%) y España (6,0%) son los únicos países que invierten más de un 5% en esta categoría de gasto.

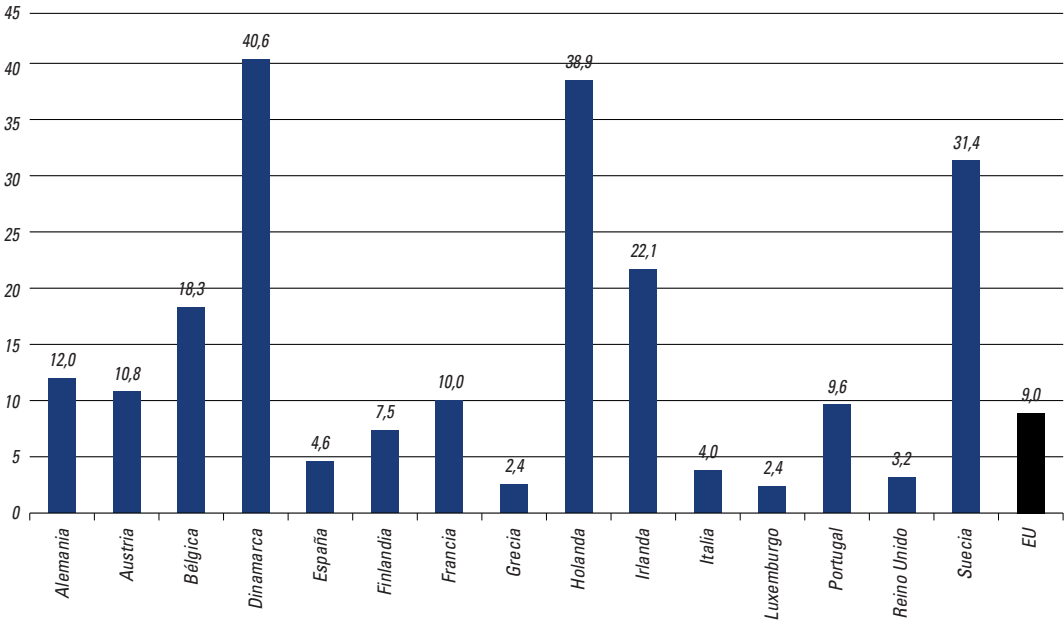
Por lo que respecta al segundo indicador utilizado para analizar el esfuerzo inversor, el mismo mide el gasto público en medidas activas por persona desempleada como porcentaje del PIB por persona activa $\{(\text{Gasto en PAE por persona desempleada} / \text{PIB por persona activa}) * 100\}$. En el gráfico que se adjunta, se muestran las elevadísimas diferencias que se registran en el esfuerzo inversor en los diferentes países de la Unión Europea al utilizar este indicador. Así, países como Grecia (2,4%), Luxemburgo (2,4%), Reino Unido (3,2%), Italia (4%) o España (4,6%) son los que registran los menores valores, mientras que países como Dinamarca (40,6%), Holanda (38,9%) o Suecia (31,4%) invierten más de tres veces el promedio europeo.

Del mismo modo, con el fin de profundizar en el análisis del esfuerzo inversor de los diferentes países miembros de la Unión Europea, es interesante conocer el gasto absoluto realizado por persona activa. Como se aprecia en el gráfico adjunto, los resultados registrados son coherentes con los que ofrecía el segundo indicador, siendo los países de Dinamarca, Suecia, Bélgica, Francia, Irlanda y Holanda los que más gastan.

España es el sexto país que menos gasta en PAE, con una cifra de 233 euros por persona desempleada, mientras la media europea se sitúa en 371 euros. Luxemburgo, Grecia, Portugal, Reino Unido e Italia son los países que menos gastan en el conjunto de la Unión Europea.

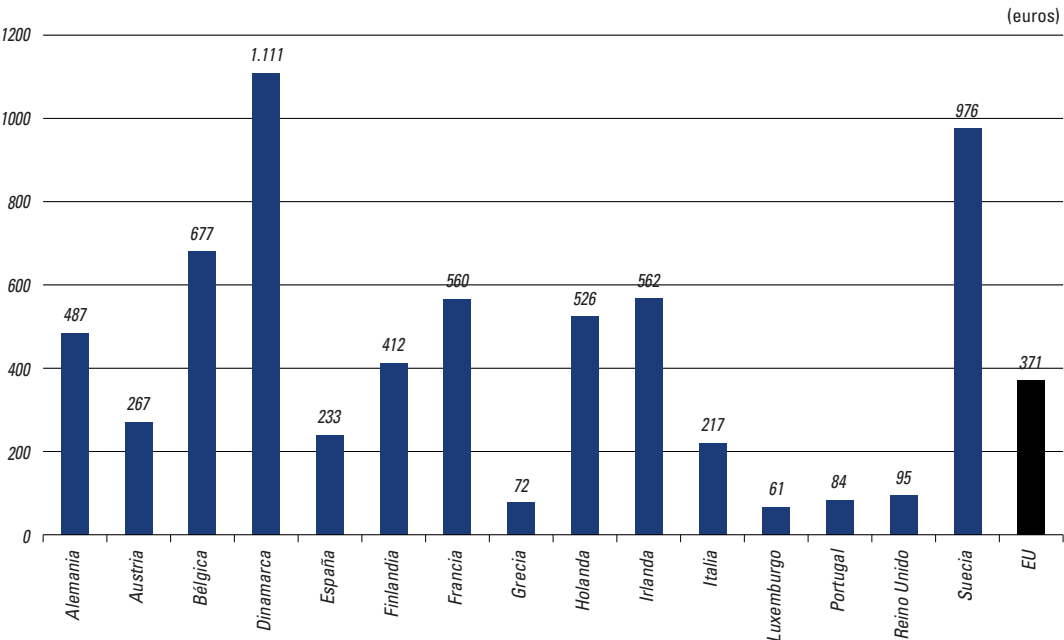
Como se ha comentado anteriormente, el gasto en políticas de empleo también se puede clasificar en función de quien es el receptor de las ayudas. Es decir, la clasificación responde a la forma en que se distribuyen los fondos públicos con el fin de beneficiar a los grupos objetivos.

GRÁFICO 6.4. (GASTO EN PAE POR PERSONA DESEMPLEADA/PIB POR PERSONA ACTIVA)*100



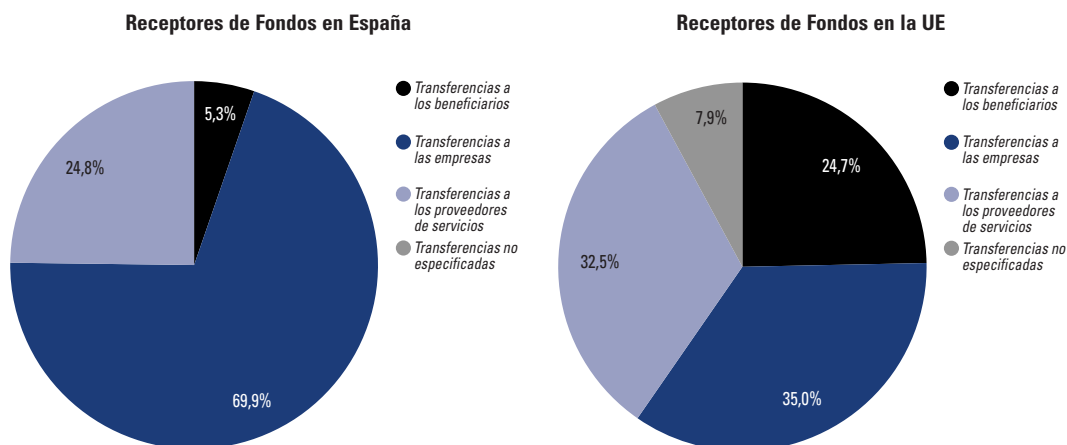
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6.5. GASTO EN PAE POR PERSONA ACTIVA, 2000



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 6.6. RECEPTORES DE GASTO EN ESPAÑA Y UE



Fuente: Eurostat.

Los receptores de los fondos pueden ser beneficiarios individuales, sus empresas o los proveedores de servicios. En la Unión Europea, los tres tipos de gasto tienen un peso específico importante, siendo las transferencias a empresas (35,0%) y a los proveedores de servicios (32,5%) las de mayor peso. Asimismo, una cuarta parte (24,7%) de las transferencias se dirigen a los beneficiarios mientras que menos de una de cada diez (7,9%) son transferencias no especificadas.

En cuanto al tipo de gasto también se aprecian diferencias por países. La mayor diferencia entre España y la UE, es que mientras la UE transfiere el 24,7% directamente a los beneficiarios, en España este tipo de gasto sólo supone el 5,3%. Asimismo, las transferencias a los proveedores de servicios tienen un menor peso en España que en la UE (24,8% frente a 32,5%). De esta manera las transferencias a empresas es el tipo de gasto de mayor peso en España con un 69,9% del total, que supera ampliamente el peso que tiene en el conjunto de la UE.

Atendiendo a la distribución en los diferentes países (ver Anexos), se puede concluir que:

- Los países nórdicos, Dinamarca (69%), Noruega (50,4%), Suecia (40,1%) y Finlandia (37,6%) son los que registran una mayor proporción de gasto trans-

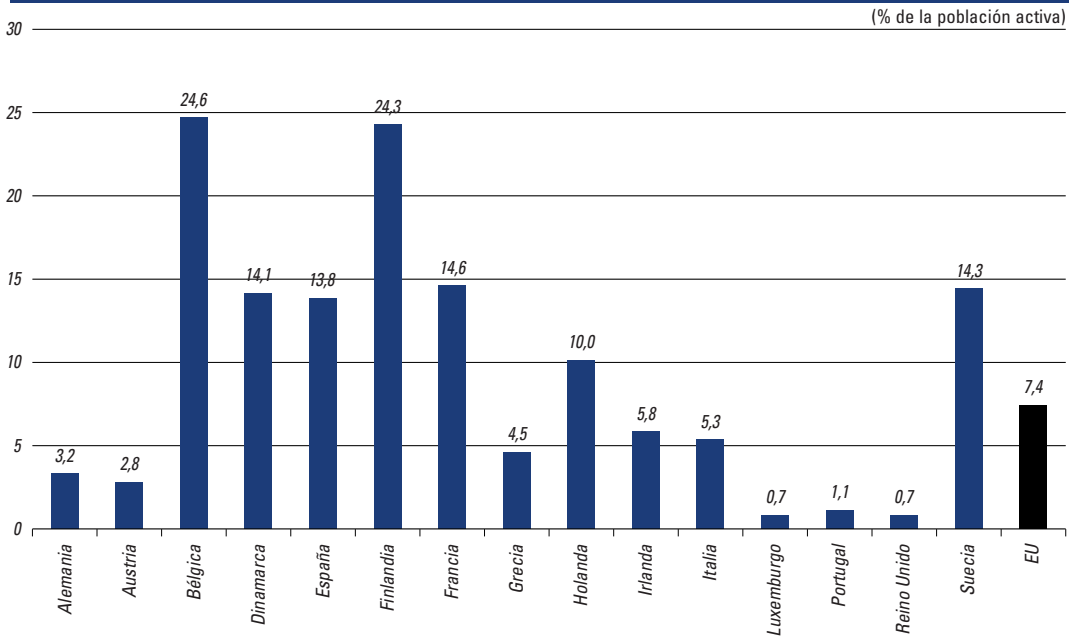
ferido directamente a los beneficiarios. En el otro extremo, se encuentran España (5,3%) y Reino Unido (4,0%), en los que apenas se utiliza este tipo de transferencia.

- Las transferencias a empresas es el tipo de gasto más común en Italia (72,6%), España (69,9%), Francia (61,1%) y Bélgica (36,5%), mientras que el resto de países se sitúan por debajo del promedio europeo (34,5%).
- Los fondos recibidos por los proveedores de servicios tienen un peso específico superior a la media europea en los países de Reino Unido (56,3%), Alemania (55,7%) y Austria (44%).

6.3. Participantes de los Programas

A la hora de analizar la importancia de las políticas activas de empleo en los países de la UE, es importante tener en cuenta el nivel de participación en los programas. Así, el tercer indicador propuesto para evaluar el esfuerzo inversor mide el número de personas participantes en los programas como porcentaje del número de personas que componen la población activa.

En el gráfico adjunto se observa que el número de personas participantes inscritos en los programas

GRÁFICO 6.7. PARTICIPANTES EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO

Fuente: Elaboración propia.

de PAE supone el 7,4% de la población activa en el año 2000. Como se puede apreciar, países como Bélgica, Finlandia, Francia, Suecia, Dinamarca, España y Holanda registran una participación superior a la media, mientras que países como Portugal,

Reino Unido o Luxemburgo muestran valores próximos al 1%, que significa una muy escasa participación. Cabe mencionar que España prácticamente duplica la participación del conjunto europeo en el año 2000.

CUADRO 6.3. PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD Y LAS MUJERES

(% del total de participantes)

	Jóvenes < 25 años	Mujeres
España	31,1	36,9
UE	17,4	33,0

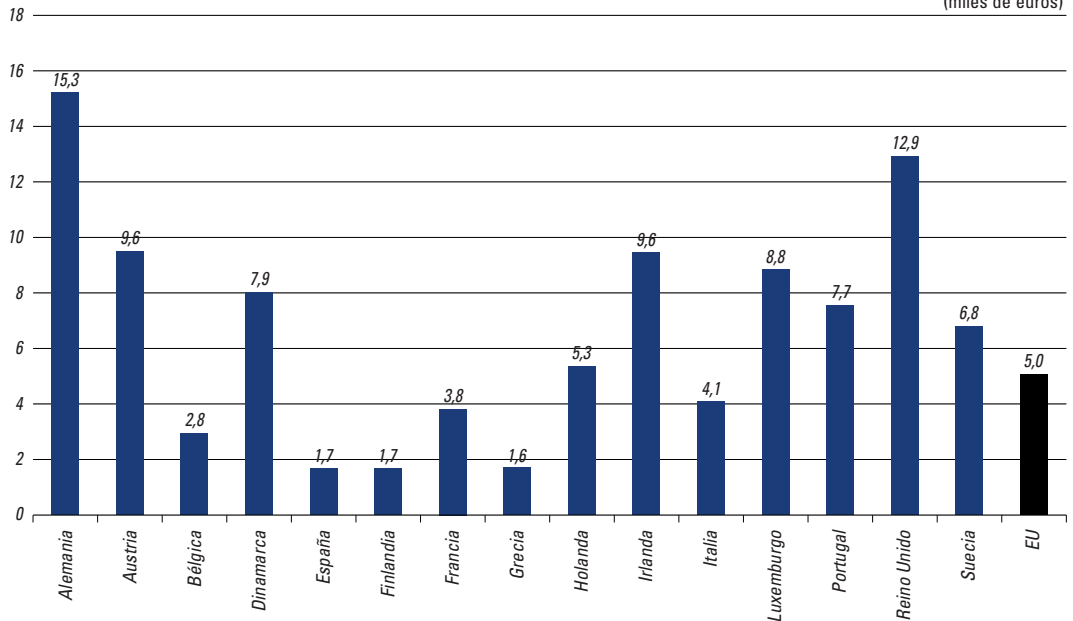
Fuente: Eurostat.

Atendiendo a la tipología de participantes, es interesante analizar la participación de dos de los colectivos que suelen presentar mayores problemas de integración en el mercado laboral como son el de los y las jóvenes menores de 25 años y el de las mujeres. Para el caso de España, estos dos colectivos tienen una mayor participación que en el conjunto de países de la UE. La juventud en España representa un tercio del total de las personas participantes, mien-

tras que en Europa únicamente suponen algo más de la mitad que en el caso español. En cuanto a las mujeres, también es mayor en España la participación de este colectivo que en la UE (36,9% frente a 33,0%). Asimismo, en España el 12,7% de las mujeres activas estaban inscritas en algún programa activo de empleo, mientras que en la UE las mujeres participantes suponían el 5,7% de la población activa femenina.

GRÁFICO 6.8. GASTO MEDIO POR PARTICIPANTE

(miles de euros)



Fuente: Elaboración propia.

Relacionando el número de participantes en los programas activos con la financiación de los mismos, resulta un indicador muy válido para conocer el gasto medio por participante en cada uno de los países de la Unión Europea. Como se refleja en el gráfico, en el conjunto europeo se gasta una media de aproximadamente 5.000 euros por participante. Al combinar estas dos variables, pueden darse un cúmulo de razones para que los países se posicionen por encima o por debajo de la media europea:

- Suecia, Dinamarca y Holanda son tres de los países que más gastan en la UE en materia de políticas activas de empleo. La participación en estos países en los programas es superior a la media europea, sin embargo el registrar un gasto tan elevado, los posiciona entre los países que dirigen más fondos por participante.
- Bélgica, Finlandia y Francia gastan más del promedio europeo en PAE pero el hecho de registrar la mayor participación dentro del conjunto de UE, hace que el gasto medio por participante sea menor.
- Italia y Grecia registran una participación próxima a la media europea, pero el apoyo financiero dedicado a las PAE es tan reducido que se posicionan por debajo del promedio europeo en cuanto al gasto por participante.
- Finalmente, España es el único país que mostrando una mayor participación gasta menos que el conjunto europeo, por lo que le sitúa sólo por encima de Grecia en cuanto al gasto medio por participante.

- Alemania e Irlanda muestran un gasto medio muy elevado debido a que tienen un gasto (% PIB) superior a la media europea y en cambio una participación bastante inferior.
- Reino Unido, Luxemburgo Portugal y Austria también registran elevados gastos medios por participante. Estos países gastan menos en políticas activas que la media, sin embargo, al ser la participación mucho menor hace que se dispare el gasto medio por participante.

***LOS DATOS BÁSICOS DE
LAS PAE EN LA CAPV:
ENTIDADES, GASTO Y
PARTICIPANTES***

Este apartado responde al objetivo del estudio, centrado en recoger a través de una operación de campo la información de todas las organizaciones que desarrollan programa integrados en las Políticas Activas de Empleo (en adelante, PAE) en la CAPV y estructurarla de forma que esta información sea comparable con la proveniente del resto de países europeos.

El objetivo es crear una Base de Datos de las PAE en la CAPV. Los dos elementos que caracterizan esta Base de Datos son:

- La invitación a su incorporación *de todos y cada uno* de los agentes (públicos o privados) que realicen algún tipo de actuación en esta materia, y
- La recopilación de la *información con una determinada estructura* y concretamente de acuerdo con el modelo seguido por Eurostat¹².

Ambos elementos garantizan que la medición del gasto total efectuado en Políticas Activas de Empleo sea *completa*, al incluir a todos los agentes, y *comparable* con el resto del entorno europeo, al asumir la metodología adoptada por las autoridades europeas.

El apartado que se presenta a continuación ofrece los resultados obtenidos al respecto, de forma que tras este primer apartado introductorio, el capítulo 7 se encarga de establecer el marco de referencia básico de las PAE de la CAPV, esto es, el mapa de recursos y los principales programas ejecutados; y en el capítulo 8 se detallan los principales resultados obtenidos en cuanto a gasto y participantes en las PAE de la CAPV conforme a esta metodología. Hay que subrayar que éste análisis se sustenta en los cuestionarios completos recibidos, que se refieren a un número inferior de programas, ya que en ocasiones cada uno de ellos es gestionado por una autoridad de cercanía¹³.

7. El marco de referencia básico de las políticas activas de empleo en la capv

7. 1. Descripción de las Instituciones y Organismos que desarrollan PAE en la CAPV: Mapa de recursos

El mapa de recursos a efectos de las PAE se ha planteado en un sentido amplio incluyendo a todas aquellas instituciones, entidades o agentes que pueden realizar algún tipo de actividad al respecto. De forma general, se han considerado las siguientes instituciones:

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INEM.
- Gobierno Vasco, a través del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- Diputaciones Forales, a través de los distintos departamentos relacionados con la promoción económica y el empleo.

- Municipios vascos (de más de 15.000 habitantes) y su asociación EUDEL.
- Agencias de desarrollo comarcal y su asociación (GARAPEN).
- Otra serie de entidades privadas y de iniciativa social que se muestran activas en esta materia.

El detalle concreto de las dichas instituciones se presenta en los Cuadro 0.1 y Cuadro 0.2., que se plantean en una doble vertiente: aquellas que realizan la financiación y/o gestión de programas y las que, en general, se centran en la gestión, recibiendo los fondos de otras instituciones.

¹² "European social statistics. Labour market policy. Expenditure and participants. Data 2000" Eurostat y European Comisión.

¹³ Por ejemplo, los talleres de empleo, que se desarrollan desde los ayuntamientos, por lo que cada uno de ellos aporta un cuestionario pero se trata del mismo programa.

**CUADRO 7.1. MAPA DE RECURSOS DE LAS PAE EN LA CAPV:
ENTIDADES CON CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN Y/O GESTIÓN.**

FINANCIACIÓN-GESTIÓN	
<p>GOBIERNO VASCO EGAILAN, LANGAI, LANBIDENET. Servicio Vasco de Orientación. Programas de fomento del empleo y de formación ocupacional.</p>	
<p>DIPUTACIONES FORALES Alava. Bizkaia. Gipuzkoa.</p>	
<p>AGENCIAS DE DESARROLLO: GARAPEN Lan-Ekintza (Bilbao) Ingurualde (Barakaldo) Forlan (Muskiz) ODLE (Galdakao) Vitoria Debegesa (Eibar) Oarsoaldea (Oiartzun)</p>	<p>AGENCIAS DE DESARROLLO: San Sebastián Tolosaldea (Tolosa) Bidasoa Activa (Irun) Goeiki (Ordizia) Urola Kostako Udal Elkartea (Zarautz) Iraurgi Lantzen (Azkoitia) Uggasa (Zumarraga) Mancomunidad de Durango (Durango)</p>
<p>AYUNTAMIENTOS: (> 15.000 habit.) EUDEL Getxo Portugalete Santurtzi Basauri Renteria Sestao Leioa Mondragón</p>	<p>AYUNTAMIENTOS: (> 15.000 habit.) Hernani Lasarte Bermeo Amorebieta Pasajes Gernika Hondarribia Bergara Cualquier otro municipio relevante desde el punto de vista de la PAE.</p>
<p>BEHARGINTZAK (1): Artibai Erandio Ermua Lea Ibarra</p>	<p>BEHARGINTZAK (1): Lekeitio Mungialde Txorierra Uribe Costa</p>
<p>INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (INEM) Delegación de Alava Delegación Bizkaia Delegación Gipuzkoa</p>	
<p>FORMACIÓN CONTINUA HOBETUZ FORCEM</p>	
<p>OTROS AGENTES ONCE BBK FUNDAZIOA (1)</p>	

No incluidos en Municipios o en Agencias de Desarrollo

CUADRO 7.2. MAPA DE RECURSOS DE LAS PAE EN AL CAPV: ENTIDADES CON CAPACIDAD GESTORA

GESTIÓN
CARITAS (Alava, Bizkaia, Gipuzkoa) FUNDACIÓN NOVIA SALCEDO TALLERES GUREAK (ENLABE) CRUZ ROJA SARTU FUNDACIÓN PEÑASCAL CENTROS DE FORMACIÓN: IKASLAN, HETEL FONDO FORMACIÓN CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO PARA DISCAPACITADOS SINDICATOS (ELA, UGT, CC.OO., LAB) PATRONAL (SEA, ADEGI, CEBEK)

Es preciso llamar la atención sobre dos cuestiones: de una parte, la existencia de entidades que han iniciado su andadura con posterioridad al año 2000 - que es el año base de la comparación- por lo que figuran en el mapa de recursos pero lógicamente no se ha incorporado su información. Y de otra parte, el tratamiento a la información proporcionada por FORCEM y HOBETUZ (y otros programas encaminados a la mejora y la formación continúa).

Esta línea de actividad se excluye como PAE desde la metodología propuesta por Eurostat, en el

sentido de que la finalidad de la misma ha de ser la empleabilidad del que está en riesgo, no tiene empleo o tiene especiales dificultades de incorporación, pero no la mejora continua. Esta, sin embargo, se considera imprescindible como garantía de la continuidad en el empleo de los actuales ocupados por lo que no se ha tratado integrada con las PAE según la definición de Eurostat pero sí se les ha dedicado un apartado específico ya que se entiende que son una herramienta indispensable en la mejora de la competitividad del tejido laboral.

CUADRO 7.3. RESUMEN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA CAPV SEGÚN ÁREAS DE ACTUACIÓN: GOBIERNO VASCO.

ÁREAS DE ACTUACIÓN	GOBIERNO VASCO, DPTO. DE EMPLEO
INTERMEDIACIÓN LABORAL	<ul style="list-style-type: none"> • LANGAI, LANBIDE.NET
INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Vasco de Orientación para el Empleo <ul style="list-style-type: none"> - Aytos., Agencias, Centros de formación, etc. - Servicios Orientación Empleo/ Centros de Empleo
FORMACIÓN OCUPACIONAL, EMPLEO/FORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Formación ocupacional <ul style="list-style-type: none"> - Desempleados con problemas de inserción - Desempleados con cualificaciones inadecuadas - Nuevos promotores de empresas - Formación organizaciones empresariales y sindicales - Equipamiento tecnológico centros tutelados - Empleo/formación <ul style="list-style-type: none"> - En el ámbito local (parados l/d) - En actividades empresariales para jóvenes parados - Formación en alternancia - Junior-empresa - Auzolan (personas riesgo de exclusión)
FOMENTO DEL EMPLEO (Y PROMOCIÓN ECONÓMICA)	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo <ul style="list-style-type: none"> - Contratación indefinida - Inserción laboral (colectivos difícil inserción) - Apoyo al empleo (parados, colectivos) - Apoyo al empleo en cooperativas (parados, colectivos) - Reparto del trabajo (empresas y trabajadores) - Autoempleo

CUADRO 7.4. RESUMEN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA CAPV SEGÚN ÁREAS DE ACTUACIÓN. DIPUTACIONES FORALES.

ÁREAS DE ACTUACIÓN	DF ALAVA (Administración Foral y Local y Desarrollo)	DF GIPUZKOA (Economía y Turismo)	DF BIZKAIA (Empleo y Formación)
INTERMEDIACIÓN LABORAL			
INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL		<ul style="list-style-type: none"> • Formación y orientación <ul style="list-style-type: none"> – Mujeres inactivas, en NTICs (EMAWEB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Empleo (Behargintza) • Inserción laboral <ul style="list-style-type: none"> – Formación para la inserción – Tutorización para la inserción • Autoempleo (Sensibilización e información)
FORMACIÓN OCUPACIONAL, EMPLEO/ FORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Formación entidades sin ánimo lucro <ul style="list-style-type: none"> – Cursos no reglados (F. Ocupacional y reciclaje) – Equipamiento • Actividades apoyo • Formación continua en empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación <ul style="list-style-type: none"> – Mujeres inactivas, en NTICs (EMAWEB) • Formación y empleo <ul style="list-style-type: none"> – Cheque formación y prácticas (ETXEKINBIDE) • Formación de formadores (NTIC) <ul style="list-style-type: none"> – FP (Ikastekin) – ESPO (eBatxilergoa) – Intranet educativa (HEZITEK) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la Formación Profesional <ul style="list-style-type: none"> – Plan de marketing y mejora de gestión – Equipamiento • Autoempleo <ul style="list-style-type: none"> – Formación inicial – Formación básica – Formación para creación de nuevos negocios – Formación empresarial práctica • Igualdad de oportunidades (Colectivos alto desempleo) • Reciclaje profesional (Emprendedores, NT, profesiones,...) • Transición formación-empleo <ul style="list-style-type: none"> – Formación y prácticas empresariales – Formación/prácticas en el extranjero – Becas NT y diseño industrial • Carreras individuales y profesionales <ul style="list-style-type: none"> – Masters y cursos superiores – Diagnósticos necesidades formativas empresas
FOMENTO DE EMPLEO (Y PROMOCIÓN ECONÓMICA)	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo y Promoción <ul style="list-style-type: none"> – Mejora competitividad Pymes (PROMECCO) – Promoción nuevas actividades (PRONUE) – Promoción turística 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo <ul style="list-style-type: none"> – Asesoramiento nuevos emprendedores (ETXEKIN) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inserción laboral <ul style="list-style-type: none"> – Contratación desempleados con dificultades – Proyectos innovadores • Estabilidad del empleo (Contratación indefinida) • Autoempleo <ul style="list-style-type: none"> – Constitución empresas economía social (capital social) – Consolidación de nuevas empresas (asesoramiento) • Infraestructuras de empleo y formación • Infraestructuras turísticas

CUADRO 7.5. RESUMEN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA CAPV SEGÚN ÁREAS DE ACTUACIÓN: GARAPEN.

ÁREAS DE ACTUACIÓN	GARAPEN
INTERMEDIACIÓN LABORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Centros colaboradores de LANGAI
INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Centros del Servicio Vasco de Orientación • Aula de empleo
FORMACIÓN OCUPACIONAL, EMPLEO/FORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Formación: <ul style="list-style-type: none"> – Iniciación profesional – Profundización profesional – Ocupacional – Continua • Empleo-formación
FOMENTO DEL EMPLEO (Y PROMOCIÓN ECONÓMICA)	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios a promotores de empresas <ul style="list-style-type: none"> – Información y asesoramiento – Tutorización Plan de Viabilidad – Centros de empresas – Acceso a financiación – Fomento del espíritu emprendedor – Fomento de la igualdad de oportunidades • Servicios a empresas <ul style="list-style-type: none"> – Diagnóstico y detección de necesidades – Información personalizada – Formación específicos a desempleados – Apoyo en la gestión empresarial

CUADRO 7.6. RESUMEN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA CAPV SEGÚN ÁREAS DE ACTUACIÓN: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (INEM).

ÁREAS DE ACTUACIÓN	INEM/Mº TRABAJO Y AA.SS.
INTERMEDIACIÓN LABORAL	<ul style="list-style-type: none"> • INEM → Servicio Público de Empleo (SPE)/Oficinas de Empleo (OE) • Programa de Inserción Laboral (desempleados l/d >45 años) (Orientación + Renta Activa de Inserción) • Agencias de colocación sin fines de lucro
INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL	<ul style="list-style-type: none"> • INEM → SPE/OE y Servicios de Apoyo a la Creación de Empresas • Acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo • Centros de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo
FORMACIÓN OCUPACIONAL, PROGRAMAS EMPLEO/FORMACIÓN, EXPERIENCIALES E INSERCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • PLAN FIP <ul style="list-style-type: none"> – Centros de Formación ocupacional INEM – Centros Colaboradores – Escuelas taller/Talleres de empleo/Casas de oficios • INEM-Ayuntamientos → Programas de Empleo/Formación <ul style="list-style-type: none"> → Planes experienciales de inserción
FOMENTO DEL EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> • MTAS : Programas de Ayudas <ul style="list-style-type: none"> – Iniciativas locales de empleo y Agentes de empleo – Promoción del empleo autónomo – Integración laboral de minusválidos

Fuente: Elaboración propia sobre información de las Entidades.

7.2. La gestión de las PAE en la CAPV

Como se ha señalado, si bien la titularidad de la competencia sobre las PAE es de la Comunidad Autónoma, por virtud del Estatuto de Autonomía, su ejecución la realiza la Administración Central del Estado¹⁴, dado que aún no ha sido transferida a la autonómica, como ha ocurrido en el resto de las 16 CC.AA. del Estado español (que asumen la gestión de los programas de Apoyo al Empleo y la Formación Profesional Ocupacional y las funciones del Servicio Público de Empleo, con la excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

Por tanto, la elaboración de la política de empleo y su financiación se ejercen primariamente por el Ministerio de Trabajo cuya gestión tiene encomendada al Instituto Nacional de Empleo, INEM, ahora Servicio Público de Empleo Estatal. Este organismo gestiona más del 75% del gasto realizado en la CAPV en políticas activas de empleo, con unos importes que varían en estos años entre los 195 y los 205 millones de euros, financiadas por la Administración Central y Seguridad Social y el Fondo Social Europeo¹⁵.

Por su parte, las Comunidades Autónomas ejercen un papel en la política de empleo bien porque se les haya transferido esta competencia y ejercen determinadas competencias en la gestión de la política de empleo de acuerdo con el marco de colaboración establecido con el Servicio Público de Empleo (limitada a la ejecución de la normativa laboral y a la regulación de las políticas de empleo), tal como hemos mencionado arriba, bien a través de una vía indirecta al considerar éstas como necesarias para "el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados

por la política económica nacional" (art. 148.13^a de la Constitución), vía a través de la que actúa tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones Forales e incluso las agencias de desarrollo comarcal.

Finalmente, y en el aspecto más puro de gestión se encuentran diversas asociaciones e instituciones privadas sin fin de lucro, organizaciones empresariales y sindicales y centros de formación que gestionan actividades en estos campos, principalmente en lo referente a formación (Ikaslan, Fundación Novia Salcedo, Fundación Peñasal, etc.) y a la integración social y laboral de colectivos y personas con problemas de inserción (como Sartu, Cruz Roja o Cáritas).

En cualquier caso, hay que señalar también que no resulta sencillo separar los ámbitos de la financiación de los de la gestión, de forma que cuando se les cuestiona a todas estas entidades si realizan tareas de gestión la contestación normalmente es positiva y de hecho, todo financiador se considera asimismo gestor. Esto es comprensible ya que resulta complicado delimitar donde empieza y acaba la gestión de una política activa de empleo. Así, por ejemplo en lo que a formación se refiere ¿es gestión la realización de contratos de colaboración con entidades y centros formativos y su seguimiento o la gestión la realizan estas últimas? Por ello, dada la inexistencia de unos criterios claros que delimiten estos campos en muchos casos la consideración en una categoría u otra puede ser discutible.

7.2.1. El Instituto Nacional de Empleo-Servicio Público de Empleo Estatal

El Instituto Nacional de Empleo-Servicio Público de Empleo Estatal es el órgano gestor de la política

¹⁴ El Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CCAA (Constitución Española, artículo 149. 1.7).

¹⁵ El Fondo Social Europeo (FSE) es uno de los fondos con finalidad estructural que tiene la Unión Europea para promover el desarrollo conjunto de la Comunidad, encaminados a reforzar su cohesión económica y social. El FSE, está destinado a fomentar las oportunidades de empleo y movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesional. La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) es la autoridad nacional, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encargada de la administración de los recursos procedentes del FSE en España. Gestiona la distribución de fondos del FSE entre las CCAA y los organismos de gestión de la Administración General del Estado y canaliza las ayudas a los Programas Operativos (PO), Documentos

de empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Es un organismo autónomo de carácter administrativo dotado de personalidad jurídica propia, adscrito a la Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuyo presupuesto se aprueba anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Se creó en 1978 y desde entonces ha sufrido sucesivas reestructuraciones administrativas. El INEM se estructura en unos Servicios Centrales y Territoriales, con órganos rectores en cada uno de esos ámbitos. Los órganos periféricos del INEM son: las Comisiones Ejecutivas Provinciales y las Direcciones Provinciales. Las Direcciones Provinciales del INEM, son los órganos de gestión territorial para el ámbito provincial, comarcal y local, de las que dependen las conocidas oficinas de empleo. En esta fecha el INEM disponía en el conjunto del Estado de 718 oficinas de empleo y prestaciones y 15 centros de formación ocupacional, atendidos por unas 10.000 personas entre funcionarios y personal laboral. En la CAPV existen 29 oficinas de empleo, más las tres direcciones provinciales y 4 Centros de Formación Ocupacional y trabajan alrededor de 800 personas.

En el año 2000, año base de nuestro estudio, aún tenía encomendadas las siguientes funciones:

- Inscripción y registro como demandantes de empleo.
- Información, tramitación y reconocimiento de prestaciones y subsidios.
- Información sobre el mercado de trabajo y sobre las diferentes modalidades de contratación, requisitos, subvenciones, plazos y registro.

- Ofertas de puestos de trabajo y servicios de selección técnica de trabajadores para empresas.
- Gestión de las ayudas y subvenciones para el fomento del empleo.
- Programas personalizados de búsqueda de empleo
- Fomentar la formación de los trabajadores, mediante la ejecución de los Programas de Formación Profesional Ocupacional (Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional-FIP) y supervisión de los Centros de Formación Ocupacional que desarrollan la actividad formativa que imparte directamente el INEM.

El INEM es el primer organismo responsable de la intermediación en el mercado de trabajo, además de ser el encargado de la gestión de las políticas pasivas (reconocimiento y abono de las prestaciones por desempleo).

El número de colocaciones registradas por el INEM en el año 2000 es de 688.000, aunque tan sólo un 18% de las mismas son gestionadas directamente por el INEM, porcentaje superior a la media del Estado pero inferior al 25% que suele ser habitual en otros países europeos.

Aunque el INEM es el principal agente público que realiza tareas de servicio de orientación, intermediación y colocación de las personas desempleadas, existen una serie de entidades colaboradoras de éste que completan esta labor y están reconocidas legalmente para realizar actividades de intermediación en el mercado de trabajo.

En el área de la orientación y ayuda a la búsqueda de empleo pueden colaborar con los Servicios

Únicos de Programación (DOCUP) y las Iniciativas Comunitarias (PIC). Para el periodo presupuestario 2000-2006 el presupuesto aprobado para acciones conjuntas INEM-FSE es de 9.246 millones de euros en el conjunto del Estado, aportando el INEM el 40% de este presupuesto y el FSE el 40%. El gasto a cofinanciar por la CAPV procedente del FSE en este periodo es de 28,7 millones de euros para el Objetivo 2 y 222,6 millones de euros para el Objetivo 3. La contribución financiera del FSE a las políticas activas de empleo en España en el periodo 1997-2003 se estima en un 25%.

¹⁶ Teniendo en cuenta que la denominación de gestión directa se toma de forma muy amplia: es tanto colocación activa por parte de los servicios del INEM como otra serie de situaciones que incluyen desde la colocación con volante de presentación o a través del tablón de anuncios del INEM, contrataciones no realizadas por el INEM pero de personas que en los últimos seis meses han tenido algún contacto con sus oficinas, etc.

CUADRO 7.7. COLOCACIONES REGISTRADAS POR EL INEM EN LA CAPV SEGÚN VÍA DE COLOCACIÓN.

	Total	Comunicación	Gestión	% Gestionado
CAPV				
1998	560.890	468.726	92.164	16,4
1999	637.365	511.883	125.482	19,7
2000	688.008	569.184	118.824	17,3
Alava	104.964	87.178	17.786	16,9
Gipuzkoa	203.491	167.132	36.359	17,9
Bizkaia	379.553	314.874	64.679	17,0
Estado				
1998	11.363.846	9.626.451	1.737.395	15,3
1999	12.833.332	10.284.866	2.548.466	19,9
2000	13.625.470	11.293.300	2.332.170	17,1

Fuente: INEM

Públicos de Empleo los denominados **Centros Colaboradores de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo (OPEA)**, que son entidades con personalidad jurídica propia y que carecen de fines lucrativos, que facilitan al desempleado usuario de sus servicios las herramientas que hagan posible la búsqueda de empleo por cuenta ajena o por cuenta propia.

También en la tarea de intermediación pueden realizar determinadas labores de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo las denominadas Agencias de colocación, que está obligada a remitir a la Oficina de Empleo datos sobre las altas y bajas de los solicitantes de empleo y pueden cobrar por los servicios prestados.

Dentro de las acciones dirigidas a aumentar la “empleabilidad” de las personas desempleadas, según los propios datos del INEM en el año 2000 más de 22.000 personas demandantes de empleo realizaron alguna de las acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo directamente impartidas por el INEM. En su mayoría, 20.000 personas, realizaron acciones individualizadas de tutoría por el que se acuerdan los pasos a realizar para desarrollar su itinerario propio de inserción profesional y 2.000 realizaron sesiones colectivas de información y motivación para el autoempleo y recibieron asesoramiento para la elaboración de proyectos empresariales.

También en la impartición de las acciones de formación profesional ocupacional incluidas en los

CUADRO 7.8. AGENCIAS DE COLOCACIÓN QUE COLABORAN CON EL INEM EN LA CAPV.

DENOMINACIÓN	AMBITO DE ACTUACIÓN	SEDE CENTRAL
COMISION ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO	Estado	TRES CANTOS
FSC DISCAPACIDAD	Estado	MADRID
COLEGIO OFICIAL DE FISICOS DE ESPAÑA	Estado	MADRID
FUNDACION UNIVERSITARIA DE ESPAÑA	Estado	MADRID
SERVICIO VASCO DE COLOCACION/EGAILAN S.A.	CAPV	VITORIA
ASOCIACION PARA EL DESARROLLO DE LA INFORMATICA	CAPV	BILBAO
ASOCIACION DE NAVIEROS VASCOS	CAPV	BILBAO
COLEGIO OFICIAL INGENIEROS INDUSTRIALES DE VIZCAYA	BIZKAIA	BILBAO
ASOC.INICIATIVAS LOCALES ASISTENCIA PERSONALIZADA	BIZKAIA	MUNGIA
LANBIDE - LAN AGENTZIA	BIZKAIA	BILBAO
FUNDACION NOVIA SALCEDO	BIZKAIA	BILBAO
COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DE GUIPUZKOA, ALAVA y NAVARRA	GIPUZKOA	DONOSTIA

Fuente: INEM

CUADRO 7.9. BENEFICIARIOS DE LAS ACCIONES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y ASISTENCIA PARA EL AUTOEMPLEO DEL INEM EN LA CAPV (2000).

	INEM	Entidades Colaboradoras	TOTAL
Álava	821	4.851	5.672
Bizkaia	2.161	11.978	14.139
Gipuzkoa	1.132	5.198	6.330
CAPV	4.114	22.027	26.141

Fuente: INEM

Planes FIP, pueden colaborar diferentes instituciones mediante el correspondiente contrato-programa o convenio de colaboración con las entidades gestoras. Así, también son gestores:

- Los Centros Colaboradores, para impartir aquellas especialidades formativas homologadas, esto es **centros públicos o privados de Formación Profesional**.
- **Organizaciones empresariales o sindicales**, los organismos paritarios de formación de ámbito sectorial estatal y las Organizaciones representativas de la Economía Social, previa suscripción de un contrato-programa de carácter trienal, siempre que las acciones se desarrollen a través de sus propios Centros Colaboradores autorizados.
- **Las Entidades Públicas o privadas de formación o las empresas con las que se haya suscrito convenio de colaboración**, siempre que las acciones se desarrollen dentro de sus propios Centros Colaboradores autorizados.

El INEM realiza acciones de formación ocupacional para los trabajadores desempleados a través del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, Unidades de Promoción y Desarrollo y Centros de Iniciativa Empresarial, que imparte en sus propios Centros de Formación Ocupacional (de los que cuenta con cuatro en la CAPV, en Vitoria-Gasteiz, Lasarte,

Basauri y Sestao) y, de forma cada vez más importante, financia los realizados en los Centros Colaboradores. Estas actividades están subvencionadas parcialmente por el Fondo Social Europeo, siendo gratuita para los estudiantes que deben tener entre 16 y 65 años.

Como actividades formativas mixtas de empleo y formación, también el INEM financia las 21 Escuelas Taller, los 15 Talleres de Empleo¹⁷ y 3 Casas de Oficios existentes en la CAPV, dirigidas a jóvenes desempleados menores de 25 años con especiales dificultades de inserción laboral e integración social, y que pueden estar gestionadas y cofinanciadas por los propios ayuntamientos.

Durante el año 2000 alrededor de 12.700 personas participaron en los cerca de un millar de cursos de formación con financiación directa del INEM, si bien fueron realizados en su mayor parte, más de un 90%, en los centros colaboradores.

Finalmente, dentro de los programas de actuación establecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en materia de apoyo a la creación de empleo podemos destacar dos líneas de actuación. La primera y cuantitativamente más importante se refiere a las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social por fomento de empleo y una segunda que se refieren al apoyo al empleo en Iniciativas Locales de Empleo y Agentes de Empleo y

¹⁷ Que comienzan a funcionar a partir de 1999 y promueven la formación profesional y práctica laboral mediante la realización de obras o servicios de utilidad pública o interés social relacionados con nuevos yacimiento de empleo.

CUADRO 7.10. PARTICIPANTES EN LOS CURSOS DE FORMACIÓN DEL INEM EN LA CAPV (2000)

	CAPV	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
ALTAS EN EL AÑO	16.450	2.038	10.313	4.099
FORMADOS CON EVALUACION POSITIVA (1)	12.674	1.454	7.905	3.315
Parados de Larga duración	2.708	278	2.351	474
Menores de 25 años	4.046	493	2.610	943
Menores de 30 años	7.915	887	5.168	1.860
Mujeres (2)	250	6	36	208
%				
Parados de Larga duración	21,4	19,1	29,7	14,3
Menores de 25 años	31,9	33,9	33,0	28,5
Menores de 30 años	62,5	61,0	65,4	56,1
Mujeres (2)	2,0	0,4	0,5	6,3

(1) Quedan excluidos los alumnos y alumnas cuya evaluación fue negativa, quienes causaron baja durante el curso por colocación u otras causas o continuaron en formación una vez finalizado el año.

(2) Se contabilizan únicamente las mujeres que se forman en especialidades subrepresentadas.

Desarrollo Local, Promoción del empleo autónomo e Integración laboral del minusválido¹⁸.

De hecho, contabilizamos en nuestra base de datos de PAE por las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social por fomento de empleo un total de 124,6 millones de euros, el 48% del gasto en PAE de la CAPV en este año¹⁹.

En la segunda línea de programas de empleo se concedieron en 2000 según los datos del propio Ministerio un total de 21,6 millones de euros para el

desarrollo de estas actuaciones, siendo el 71% de estas ayudas para la Integración Laboral del Minusválido y un 11% para los programas de iniciativas locales de empleo. De hecho, una de las líneas de trabajo más asentadas del INEM es la de **colaboración con las Corporaciones Locales** donde se subvencionan programas de inserción para mejorar la capacidad de ocupación de colectivos de trabajadores desempleados que son contratados por estas últimas (o entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local) en obras y servicios de interés general y social.

CUADRO 7.11. AYUDAS RECIBIDAS EN LA CAPV DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MILES DE EUROS, 2000).

	Total	Iniciativas Locales de Empleo y Ag. Empleo y Desar. Local	Promoción del Empleo Autónomo	Integración Laboral del Minusválido
CAPV	21.642	2.290	3.907	15.444
Álava	3.579	685	804	2.090
Gipuzkoa	9.863	430	1.314	8.119
Bizkaia	8.200	1.176	1.789	5.235

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹⁸ Que en el resto del Estado se completa con el apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales, que no suele registrar ninguna subvención en la CAPV al ser una competencia transferida.

¹⁹ Para obtener una idea aproximada de la magnitud de esta medida podemos mencionar los datos que el INEM de Guipúzcoa publica en su Memoria del año 2000. En ésta se estima para este territorio una bonificación anual media de 2.254 y una transferencia total de 36,1 millones de euros a la Seguridad Social en concepto de bonificaciones por fomento del empleo estable (deducidos los centros especiales de empleo), beneficiando a las empresas por la contratación equivalente de 16.000 personas durante todo el año. Añadiendo los 2.600 trabajadores de los Centros Especiales de Empleo supondrían entre el 8-9% del total de los trabajadores asalariados de Gipuzkoa (según la PRA).

A partir del diciembre de 2003 el INEM se rige por la nueva **Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo**. Esta nueva Ley viene motivada por los siguientes aspectos:

- La legalización en 1994 de las agencias de colocación supuso que, a partir de ese momento, el INEM dejaba de ser el único autorizado para gestionar la mediación de los desempleados con las empresas.
- Las Comunidades Autónomas han ido asumiendo la gestión de las políticas activas desde 1990 y la anterior Ley Básica de Empleo del año 1980 no contemplaba el nuevo marco de competencias.
- Las políticas de empleo han adquirido una dimensión europea y deben responder a una estrategia que parte de orientaciones dictadas por las instituciones de la Unión Europea. En base a ellas, los Estados miembros deben concretar, en planes nacionales, las medidas que van a poner en marcha para lograr los objetivos de la estrategia comunitaria. Por otra parte, la financiación de las políticas de empleo no se realiza sólo con recursos nacionales, sino también mediante contribuciones de los Fondos Europeos, lo que hace necesaria la existencia de mecanismos que aseguren la correcta aplicación y justificación de dichos fondos.

Así, para adaptarse a los grandes cambios que se han producido en los últimos años en el entorno socio-económico, organizativo y tecnológico, y *“desde una perspectiva de armonización del nuevo modelo con la actual distribución de competencias constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas, en materia de política de empleo, los objetivos se centran en asegurar la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas de modo que se logre la máxima efectividad movili-*

zando y optimizando todos los recursos disponibles. El instrumento nuclear para conseguir tal finalidad es el Sistema Nacional de Empleo. (...) Dicho Sistema está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de las comunidades autónomas que tienen competencias para la gestión de la intermediación laboral y para la de las políticas activas de empleo. Sus órganos son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Sus instrumentos, el Plan nacional de acción para el empleo²⁰, el Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo y el Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo²¹. Por ello, se establecen objetivos destinados a potenciar unos Servicios Públicos de Empleo modernos capaces de responder a las necesidades del mercado de trabajo, mediante la calidad en la prestación del servicio y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías. También se establece la colaboración con otras entidades de colocación como empresas de trabajo temporal y agencias de colocación. La Ley refleja también el papel de los Servicios Públicos de Empleo en la determinación de los contingentes anuales de trabajadores extranjeros.

De esta forma corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la coordinación de la política de empleo, la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación, y la gestión y control de las prestaciones por desempleo²⁰ (artículo 3.º sobre “Planificación y ejecución de la política de empleo”).

²⁰ Los Planes nacionales de acción para el empleo se elaborarán por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la participación de las comunidades autónomas y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y se definirán de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo.

²¹ De hecho, uno de los instrumentos que se plantea es elaborar una base de datos común. Así, con el objetivo de conocer las oportunidades de empleo existentes en todo el país se determinan principios comunes de actuación de todos los Servicios Públicos de Empleo, entre los que destacan la compatibilidad de los sistemas informáticos y la existencia de una única base de datos de ofertas y demandas de trabajo para todo el Estado, integrando la información de las comunidades autónomas. Se pretende así facilitar la movilidad de los trabajadores y que cualquier persona independientemente del territorio en que se encuentre, pueda buscar un empleo en un lugar distinto a su residencia habitual.

Por su parte, corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas, y establecerán en sus respectivos ámbitos territoriales sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones establecidas a través de los Planes nacionales de acción para el empleo.

Además, se prevé la participación de las corporaciones locales a través de mecanismos de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo de forma que tengan en cuenta la dimensión local de las iniciativas de generación de empleo (Artículo 4.º, "La dimensión local de la política de empleo").

7.2.2. Estructura de gestión de la Administración Autónoma y Foral

Tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones Forales, realizan diversas actuaciones de política

activa de empleo basándose en la mencionada competencia de "fomento del desarrollo económico".

En primer lugar, el Gobierno Vasco básicamente a través del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, gestiona determinados programas de Empleo y Formación. En segundo lugar, también realiza determinadas actuaciones de orientación e intermediación a través de Langai, dependiente de Egailan S.A.. El conjunto de políticas activas gestionadas por la Administración Autónoma supone alrededor del 11% del total de PAES realizadas en la CAPV, financiadas en un 55% por el propio Gobierno Autónomo y en un 40% por el FSE.

El conjunto de los ocho programas de fomento del empleo que gestiona el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco se encuentran dirigidos principalmente a la integración en el trabajo de las personas desempleadas, especialmente las pertenecientes a ciertos colectivos con problemas especiales de integración laboral como parados de larga duración, jóvenes, mujeres, discapacitados o extoxicómanos y suponen en el año 2000 unas subvenciones de 14,6 millones

CUADRO 7.12. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DEL GOBIERNO VASCO (MILES DE EUROS, 2000).

	Nº trabajadores	Subvención (miles €)	Subvención Media (€)
Contratación indefinida	422	1.282	3.038
Inserción laboral *	584	1.647	2.821
Apoyo al empleo	656	3.218	4.906
Paro larga duración	427	4.418	10.348
Reparto de trabajo (Empresas)	241	442	1.835
Reparto de trabajo (Trabajadores)	307	660	2.151
Autoempleo	107	393	3.677
Activ. empres. Jovenes	209	2.518	12.048
TOTAL PROGRAMAS	2.953	14.580	4.937

(*) Minusválidos, exreclusos, extoxicómanos.

Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

de euros, para atender las necesidades de integración de casi 3.000 personas.

Las actividades formativas destinadas a personas desempleadas y subvencionadas por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco se pueden agrupar en dos

grandes grupos de acciones: las que se encuentran dirigidas básicamente a determinados colectivos de personas desempleadas con especiales problemas de inserción laboral y las que tratan de ofrecer una primera experiencia laboral tanto a los estudiantes de formación profesional como a aquellos jóvenes con vocación empresarial.

Estas actuaciones formativas suponen alrededor de 18 millones de euros en el año 2000, para unos 23.300 alumnos que realizan estos cursos²³, y son

realizadas por determinados Centros Tutelados y otras entidades colaboradoras del Gobierno Vasco en esta faceta.

CUADRO 7.13. ACCIONES FORMATIVAS SUBVENCIONADAS POR EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL GOBIERNO VASCO EN 2000.

	Nº cursos	Horas	Participantes	Subvención (miles e)
Mejora formación desempleados con problemas de inserción	271	77.140	2.955	5.198
Colectivos con especiales problemas de inserción	78	34.809	832	1.637
Parados larga duración	47	16.857	437	1.037
Mujeres	53	10.405	685	636
Jóvenes Centros CIP	42	15.069	540	820
Auzolan	51		461	1.068
Cualificación desempleados en profesiones con demanda	450	173.680	10.592	10.077
Actividades derivadas de los servicios orientación empleo	47	10.745	529	858
Áreas funcionales de la empresa y gestión	57	20.067	1.332	649
Planes Formativos con innovación metodológica o de recursos	9	2.669	3.783	289
Compromiso 25% participantes creen microempresas	14	13.095	151	470
Centros tutelados y sectoriales	69	28.930	911	1.767
Empresas con compromiso de contratación	130	54.685	1.775	3.732
Área tecnológica	124	43.489	2.111	2.312
Empleo-Formación en actividades empresariales para jóvenes	19	11.034	202	675
Nuevos promotores/as de empresas	130	20.311	7.085	977
Primera experiencia laboral		641.486	2.504	1.263
Formación en alternancia		607.498	2.236	1.192
Junior empresa		33.988	268	71
TOTAL	870	923.651	23.338	18.190

Fuente: Dirección de Formación y Empleo, Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

Por otra parte, una serie de actividades que eran realizadas por este Departamento del Gobierno Vasco para proveer de una primera experiencia laboral complementaria con los estudios a los y las estudiantes de FP II, módulos profesionales, universidad y formación ocupacional, pasan a ser financiadas desde el Departamento de Educación en lo que a Formación Profesional y Universidad se refiere, manteniendo el Departamento de Trabajo la financiación

de la primera experiencia ocupacional de aquellas personas procedentes de centros de iniciación profesional y procedentes de la formación ocupacional, de forma más acorde con la propia definición de política activa de empleo.

Finalmente, la Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo, EGAILAN²⁴ S.A., dependiente del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, ofrece en la CAPV servicios de

²³ Hay que tener en cuenta que en este año apenas se producen actuaciones en las diferentes iniciativas que corresponden a programas europeos de innovación en procesos de acompañamiento a la inserción (NOW, YOUTHSTART, HORIZON e INTEGRA), que finalizaron en 1999 y hasta finales de 2000 no se produjo la aprobación de los decretos que permiten la financiación del nuevo programa EQUAL, que sustituye a los anteriores.

²⁴ Constituida el 29 de diciembre de 1993 con el objetivo de mejorar los resultados de las políticas activas de Empleo y Formación mediante la Evaluación de programas, gestión de LANGAI- Servicio Vasco de Colocación y Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional. El capital social de EGAILAN, que en 2000 era de 2,2 millones de euros, pertenece en su totalidad al Gobierno Vasco. Tiene una oficina en cada territorio y una plantilla de 40 personas, la mitad técnicos superiores.

Información, Orientación Profesional y Promoción de Empleo, además de gestionar el Servicio Vasco de Colocación- Langai que realiza labores de intermediación en el mercado laboral desde octubre de 1996 como una de las agencias de colocación colaboradoras del INEM. Para ello, Langai coordina una red de centros colaboradores (instituciones, empresas y colectivos relacionados con el mundo de la intermediación laboral) que son quienes actúan de receptores de ofertas y demandas y por cuya actividad son subvencionados (cerca de 2 millones de euros en 2000). Este servicio atendió durante el año 2000 a 25.000 personas que buscaban un trabajo (recibió 28.000 nuevos demandantes de empleo o currículums incorporados a su bolsa de empleo) y ofertó un total de 21.700 puestos de trabajo.

Por lo que se refiere a las estructuras gestoras desarrolladas por las **Diputaciones Forales**, hay que señalar que existen grandes diferencias entre los territorios históricos en este tipo de actuaciones, con por una parte Alava y Guipúzcoa, donde el nivel de intervención es menor, frente a Bizkaia, donde tanto la actividad, como puede observarse en el cuadro 7.4, como la estructura generada es más amplia. En cualquier caso, de los 12,3 millones de euros que estas instituciones financian el 80% lo gestionan directamente mientras que el restante 20% lo hacen con entidades colaboradoras, básicamente de formación, o se dedica a cofinanciar actividades con otras administraciones como el Gobierno Vasco o los ayuntamientos. Conjuntamente gestionan alrededor del 5% de las PAE de la CAPV.

Comenzando por el primer grupo de Diputaciones, podemos ver que el grueso de actividades se desarrollan como financiadores en las áreas de Fomento de Empleo, principalmente para nuevos emprendedores o actividades o como complemento de otros progra-

mas de fomento económico (como la de mejora de la competitividad de Pymes de Alava), o en la de Formación Ocupacional, básicamente subvencionando programas de formación complementarios o para colectivos concretos, en cualquier caso a través de centros de formación colaboradores.

En este sentido hay que señalar el innovador programa de crédito o cheque de aprendizaje o inserción²⁵, iniciativa de la Diputación Foral de Guipúzcoa y cofinanciado por el Fondo Social Europeo, que permite acceder a una oferta de acciones formativas de aquellos colectivos en desempleo más desfavorecidos y a la realización de prácticas laborales en empresas. En este programa cada persona beneficiaria decide personalmente cómo gestiona su formación, qué centro de formación le parece más adecuado y que tipo de formación e itinerario desea o le parece más conveniente seguir, manteniendo la Diputación el papel de financiador, pero desligándose de la gestión de esta formación. Esto le permite centrarse en la definición de los colectivos objetivo, la personalización de actuaciones, y el poder realizar una evaluación rápida de su evolución, todo ello con un mecanismo flexible.

En el caso de la Diputación Foral de Bizkaia, no sólo el conjunto de programas y acciones de política activa de empleo son más extensas y suponen alrededor del 80% del gasto que efectúa la administración foral en su conjunto, sino que también la estructura de gestión existente (básicamente el Departamento de Empleo y Formación de la Diputación Foral²⁶ y toda la red de centros y entidades colaboradoras) se amplía con la creación a partir de 2000 de los denominados Behargintzas-Centros Locales de Empleo²⁷, para la realización entre otras de labores de información y orientación y acompañamiento para el empleo y la formación, inserción laboral, ayuda al autoempleo, etc. De hecho, estos

²⁵ Txekinbide en Guipúzcoa, que en 2003 también es seguida por la Diputación Foral de Bizkaia, denominada IKASkredit.

²⁶ Desde donde se ofertan ayudas para la realización de Planes de formación para empresas, representantes laborales, promotores empresariales y nuevos empresarios, ayudas para la orientación en la búsqueda de empleo, formación ocupacional y contratación laboral para la realización de obras y servicios de interés general, inserción Laboral, fomento de la estabilidad en el empleo de mujeres, etc. También se pone en marcha un portal en Internet, denominado Bizkailan, donde se informa de los programas relacionado con el empleo, la formación y sus infraestructuras en este territorio.

²⁷ Impulsados por un convenio firmado en el año 2000 por el Departamento Foral de Empleo y Formación de la Diputación Foral de Bizkaia, la Asociación de Municipios Vascos (EUEDEL) y BBK Gazte lanbidean Fundazioa y junto con los Ayuntamientos de la zona en que

Behargintzas presentan una implicación importante, en ocasiones completa identificación, con las agencias locales de desarrollo y con algunos ayuntamientos.

7.2.3. Estructura de gestión de los Entes Locales (Ayuntamientos y Agencias locales de desarrollo).

Dentro de lo que hemos denominado Entes Locales incluimos las actividades tanto de los propios ayuntamientos como de las agencias de desarrollo local, que en muchos casos realizan acciones de política activa de empleo en delegación de los anteriores, sobre todo en los casos de ayuntamientos de menor tamaño donde suelen hacer un trabajo mancomunado. Las Agencias Vascas de Desarrollo se encuentran asociadas desde 1992 en Garapen que actualmente agrupa a 17 agencias de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa²⁸.

Los Entes Locales son básicamente gestores de las políticas activas de empleo. Aunque destinan cerca de 7,5 millones de euros a PAE²⁹, casi un 3% del total del gasto realizado en la CAPV, gestionan un volumen tres veces superior gracias a la cofinanciación recibida por el Gobierno Vasco, la Administración Central-INEM-FSE y en menor cuantía de la Administración Foral.

En el caso de Bilbao, Lan Ekintza es la sociedad pública del Ayuntamiento adscrita al área de empleo que tiene por objeto ejecutar la política municipal en materia de promoción económica y empleo y promueve servicios de orientación laboral, formación

para el empleo, prácticas en empresas e intermediación como centro colaborador de Langai. Tiene en 2002 un presupuesto para el conjunto de actividades que realiza de 13,9 millones de euros financiados en un 50% por el ayuntamiento, un 17% por el FSE, un 13% por el Gobierno Vasco y un 12% por la Diputación Foral y financia aproximadamente un 35% del gasto en PAEs que realizan los Entes Locales.

En el Ayuntamiento de San Sebastián el servicio de Desarrollo Económico, Empleo y Comercio oferta servicios de orientación laboral, programas formativos y de empleo, bolsa de empleo y un Centro de Empleo³⁰, y colabora en la gestión de diversos programas del Gobierno Vasco (como Auzolan) y del INEM (Talleres de Empleo). Estos servicios suponen un gasto para esta institución de algo más de 4 millones de euros en el año 2002.

En el caso de Vitoria-Gasteiz, existe un Departamento Municipal de Empleo que ofrece servicios tanto de empleo (información sobre mercado de trabajo, oferta de empleo, Técnicas de búsqueda de empleo y asistencia, orientación,...) como sobre Formación³¹, que en 2002 tenía un presupuesto de 4 millones de euros.

Finalmente, las Agencias Vascas de Desarrollo asociadas en Garapen y recogidas en nuestra encuesta realizan el 16% del gasto en PAEs de los Entes Locales (eliminando el correspondiente a Lan Ekintza). Para el conjunto de sus actividades de empleo y promoción económica tenían en el año 2000 una plantilla de 278 personas y un presupuesto

se implantan. Actualmente existen un total de 23 en Arratia, Artibai, Baracaldo (Alonsotegi), Basauri (Etxebarri), Bermeo, Bilbao (cuya actividad es realizada por Lan Ekintza, sociedad pública del Ayuntamiento de Bilbao para la promoción económica y del empleo), Erandio, Ermua, Galdakao, Gernika, Getxo, Lea Ibarra, Leioa, Lekeitio, Durango, Mungia, Portugalete, Santurce, Sestao, Txorierrri, Orduña, Uribe Kosta y Zona Minera (Abanto, Muskiz, Zierbana). La Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia de 2001 recoge un gasto de 452 miles de euros en este año para la constitución de 14 Behargintzas.

²⁸ Debegesa, Goieki, Inguralde, Iraurgi Iantzen, Oarsoaldea, Tolosaldea garatzen, Uggasa, Urola kostako udal elkarte, Ayto. de Vitoria-Gasteiz, Lan ekintza-Bilbao, Ayto. de Donostia-San Sebastián, O.d.l.e. del Ayto. de Galdakao, Forlan-Ayto. Muskiz, Mancomunidad de la merindad de Durango, Lea artibaiko garapen agentzia, Debagoieneko mankomunitatea, Lankide.

²⁹ Hay que tener en cuenta que esta cifra se encuentra ligeramente infravalorada dado que una serie de Agencias de Desarrollo y Ayuntamientos no han aportado la información que se requería en este estudio.

³⁰ Puesto en marcha en el año 2001 para apoyar la orientación, formación e inserción de las personas desempleadas.

³¹ Que en el área de nuevas tecnología y dirigidos preferentemente a desempleados se encauzan a través del Centro de Tecnologías de la Información y Comunicación-CETIC; en el área de la inserción laboral a través de la formación profesional se realiza a través del Centro Ignacio Ellacuría; y en el área de la formación profesional ocupacional a través de Programas Concertados.

de 34 millones de euros, de los cuales el 50% son aportados por los correspondientes ayuntamientos y el resto son subvenciones de programas que gestionan (principalmente vía FSE y Feder).

A título ilustrativo, Oarsoaldea, sociedad anónima de capital público y sin ánimo de lucro, es la Agencia de Desarrollo Comarcal de los municipios de Errenteria, Lezo, Pasaia y Oiartzun, que agrupa a unos 600.000 habitantes. Fue creada en 1993 para promover el desarrollo socio-económico de la comarca, por lo que además del empleo se ocupa de otra serie de actividades de promoción económica para lo que colabora con toda una serie de instituciones (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa, Sociedad de Promoción y Reconversión Industrial, INEM, Administración Central y el Fondo Social Europeo). El Plan de Gestión de Oarsoaldea se lleva a la práctica a través de los cinco departamentos de Desarrollo Económico de los respectivos ayuntamientos y los tres Servicios Mancomunados.

Entre los servicios que ofrece en el área de empleo se encuentran la información, orientación Laboral y acompañamiento de los demandantes de empleo en su proceso de inserción laboral (forma parte de la red de centros colaboradores de Langai), mantiene un Centro de Empleo (similar al del Ayto. de Donostia), oferta formación, colabora en la gestión de programas de empleo del INEM, Gobierno Vasco y Diputación Foral (como Auzolan, programa para los parados de larga duración o Nuevos Yacimientos de Empleo) y mantiene una bolsa de trabajo.

7.3. Principales programas incluidos en la Base de Datos de las PAE

El esfuerzo realizado en la recopilación de información y la colaboración desinteresada de los agentes consultados ha permitido construir la Base de Datos que permite analizar el contenido de los pro-

gramas desarrollados en el marco de las PAE en la CAPV.

Como paso previo conviene señalar que la Base de Datos se nutre de la unidad de información que es el cuestionario. Cada agente gestor (y en ocasiones también financiador) ha cumplimentado un cuestionario por programa. Pero, y como ya se ha mencionado, el reparto de la titularidad de cada programa en ámbitos espaciales diferenciados hace que, a menudo, un cuestionario no equivale a un programa sino que junto con otros cuestionarios constituyen el resultado del programa en la CAPV. Por ejemplo, tómesese el INEM, con tres delegaciones territoriales y, por lo tanto, con tres cuestionarios por programa cumplimentados por cada una de las delegaciones ya que, normalmente, los programas que se despliegan en cada territorio son los mismos.

Consecuentemente, la Base de Datos se nutre —en 2000, eje central del análisis— *de 140 cuestionarios* que equivale a un número muy inferior de programas. En ocasiones, la asimilación de programas resulta sencilla —por ejemplo el INEM, que de alrededor de 18 cuestionarios se trata de 6 programas— pero en otras, y sobre todo cuando entra en juego la financiación europea, resulta difícil sino imposible reconocer que distintos cuestionarios desarrollados por otras tantas agencias de desarrollo comarcal se corresponden con el mismo programa.

El sentido de este trabajo ha sido fundamentalmente conocer cuál es el desarrollo global de las PAE y no tanto conocer agente a agente, nivel de administración, sino cuál es el peso otorgado a cada línea de actividad en este contexto. El cuadro adjunto resume el esfuerzo realizado en ordenar la información recibida en tanto que líneas comunes de programas. Se debe de entender, por tanto, como la información relativa a los **principales programas**³² abordados por las distintas instituciones que operan en el marco de las PAE en la CAPV.

³² Atendiendo al volumen total de gasto que han manejado en 2000.

CUADRO 7.14. PRINCIPALES PROGRAMAS SEGÚN LA MAGNITUD DEL GASTO

Nombre de la institución	Nombre del programa	Gasto	Participantes
INEM Delegación de Bizkaia	Bonificaciones en la cotización a la seguridad social por fomento de empleo	57.095	23.890
INEM Delegación Gipuzkoa	Bonificaciones en la cotización a la seguridad social por fomento del empleo	44.445	18.600
INEM Delegación Alava	Programa de fomento del empleo	23.051	5.359
INEM Delegación Gipuzkoa	Pago único de la prestación contributiva por capitalización	12.483	1.228
INEM Delegación Bizkaia	Plan nacional de formación e inserción profesional	12.237	10.568
INEM Delegación Gipuzkoa	Centros especiales de empleo	8.072	2.622
INEM Delegación Bizkaia	Subvenciones del INEM en el ámbito de colaboración con las CCII para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras de interés general y social	5.738	996
INEM Delegación Bizkaia	Integración laboral de minusválidos en centros especiales de empleo	5.186	
INEM Delegación Gipuzkoa	Programa de formación ocupacional	5.146	3.852
INEM Delegación Bizkaia	Programas de escuelas taller y casas de oficios	3.853	761
Gobierno Vasco	Programa de empleo formación en el ámbito local dirigido a personas paradas de larga duración	3.501	427
INEM Delegación Gipuzkoa	Programas facilitados de experiencia laboral: INEM-corporaciones locales, e INEM-otros organismos.	3.452	468
Gobierno Vasco	Programa de apoyo al empleo	3.218	656
INEM Delegación Gipuzkoa	Programa de empleo y formación	3.181	494
Diputación Foral de Bizkaia	Programa de infraestructuras turísticas de formación y empleo	3.070	51
Gobierno Vasco	Actividades formativas en áreas tecnológicas	2.312	1.745
INEM Delegación Alava	Abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único	2.181	182
Gobierno Vasco	Servicio vasco de orientación	2.146	10.538
INEM Delegación Alava	Ayudas y subvenciones publicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo	2.097	769
Diputación Foral de Bizkaia	Fomento de la estabilidad y mejora de la calidad en el empleo	2.092	1.341
INEM Delegación Alava	Plan nacional de formación e inserción profesional	1.844	2.038
Gobierno Vasco	Programa de empleo y formación en actividades empresariales dirigido a jóvenes parados/as	1.843	209
INEM Delegación Bizkaia	Promoción del empleo autónomo	1.789	475
Gobierno Vasco	Actividades formativas ofrecidas por centros tutelados y sectoriales de formación ocupacional	1.767	893
Gobierno Vasco	Ayudas a la inserción laboral	1.647	584
Gobierno Vasco	Actividades formativas específicamente para colectivos especiales	1.637	796
INEM Delegación Bizkaia	Programa de talleres de empleo	1.525	177
Ayuntamiento de Vitoria	Cursos de formación	1.519	835
Ayuntamiento de Sestao	Plan de choque de lucha contra el desempleo 2000-2001	1.484	121
Egailan	Langai servicio vasco de colocación	1.405	27.885
Diputación Foral de Bizkaia	Contratación de desempleados	1.370	240
INEM Delegación Gipuzkoa	Promoción de empleo autónomo	1.334	330
Diputación Foral de Alava	Programa de ayudas a la formación de entidades sin ánimo de lucro -> formación no reglada	1.330	1.991
Gobierno Vasco	Programa de ayudas a la contratación indefinida	1.292	425
Diputación Foral de Bizkaia	Formación empresarial practica	1.246	211
Lan Ekintza Bilbao	Formación ocupacional	1.226	130
Gobierno Vasco	Programa de practicas de formación en alternancia	1.192	2.236
Lan Ekintza Bilbao	Iniciación profesional	1.176	189
INEM Delegación Bizkaia	Agentes de empleo y desarrollo local	1.105	44
Gobierno Vasco	Auzolan	1.068	480
Gobierno Vasco	Actividades formativas y de orientación para parados de larga duración	1.037	409
Diputación Foral de Bizkaia	Apoyo a la igualdad de oportunidades	1.019	2.318
TOTAL PRINCIPALES PROGRAMAS		235.411	127.563
PORCENTAJE SOBRE TOTAL PROGRAMAS DE LA BASE DE DATOS DE PAE		90,7%	72,3%

Finalmente, es preciso subrayar que hay una serie de programas de los que se ha recogido la información y no han sido incluidos en esta base de datos por razones metodológicas. Es decir, es posible que de una forma general este tipo de programas pudieran ser considerados dentro de las políticas activas de empleo pero que, de acuerdo con la metodología de Eurostat no corresponde su inclusión. Un ejemplo de ello es la formación continua, claramente excluido, a los que se suman otros entendidos como observatorio de empleabilidad de las formaciones y de las ocupaciones. Consecuentemente, responden a la mejora de la empleabilidad del colectivo de las personas que integran la comunidad desde una perspectiva de medio y largo plazo, en tanto que la formación, el seguimiento,...etc... tienen como objetivo mantener la competitividad de los ocupados presentes y futuros. Pero no son, de acuerdo con la mencionada metodología, acciones encaminadas a la integración inmediata o de colectivos sin empleo.

Ello no significa que se aporte la información relativa a los mismos. Los programas descartados son los siguientes:

- Programa de ayudas para la formación en empresas alavesas
- Convocatoria de ayudas para la formación continua (empresas, trabajadores)
- Formación de organizaciones empresariales
- Formación de organización sindicales
- Actividades formativas promovidas por empresas o grupos de empresas
- Cursos de formación ocupacional
- Información del mercado de trabajo

La importancia de esta actividad es obvia: involucra a un número importante de trabajadores en activo en lo que a formación ocupacional se refiere y supone un seguimiento importante del mercado de trabajo actual. Es por ello por lo que de forma separada se recoge la información principal de dichos programas al final del capítulo 8.

7.4. Un primer balance de las pae en el marco estatal: El papel de las administraciones en la financiación y gestión de las PAE

El análisis de las Políticas Activas de Empleo parte de dos hechos que contribuyen a generar confusión:

- De una parte, qué se entiende exactamente por “política activa de empleo” y, por tanto, que información se aporta para la generación de las estadísticas que se refieren a la cuantificación de dichas políticas.
- De otra parte, cómo se articula el **papel a jugar por cada administración** en la financiación y/o gestión de estas iniciativas: Desde los fondos europeos hasta ciertas entidades sin ánimo de lucro, existen numerosas iniciativas encaminadas a mejorar la tasa de empleo y la empleabilidad de ciertos colectivos que son, a menudo, muy difíciles de seguir en cuanto a su evolución y dotación de recursos y financiación.

Como resultado de esta situación se han ido produciendo a lo largo de estos últimos años una serie de informaciones, estadísticas, etc... que mostrarían importantes diferencias en cuanto a que se gasta en PAE, no sólo entre los países de la UE sino también dentro el propio Estado.

Este capítulo pretende presentar muy someramente una serie de datos que proporcionen algo más de claridad dentro del confuso panorama existente en lo que respecta a la cuantificación del gasto en las PAE en el conjunto del Estado, panorama que sugiere a su vez la necesidad de articular fórmulas de coordinación entre las instituciones, con la finalidad de mejorar el seguimiento de estas políticas tanto desde el punto de vista de los recursos invertidos como de los participantes, y contribuir de esta forma a la mejora en la efectividad de las iniciativas que se abordan.

El Gráfico 7.1 muestra el indicador de gasto en PAE con respecto a la población activa de cada comunidad autónoma. Esta información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales considera “el gasto en PAE efectuado con cargo a los presupuestos propios de las

CC.AA. (media del período 1999-2001)”. El dato aportado por dicha fuente cifra el gasto por persona activa en la CAPV en 45 euros, muy lejos no sólo de los 54 que otorga a la media del Estado sino también de otras comunidades.

Con respecto a esta información es preciso tener en cuenta que:

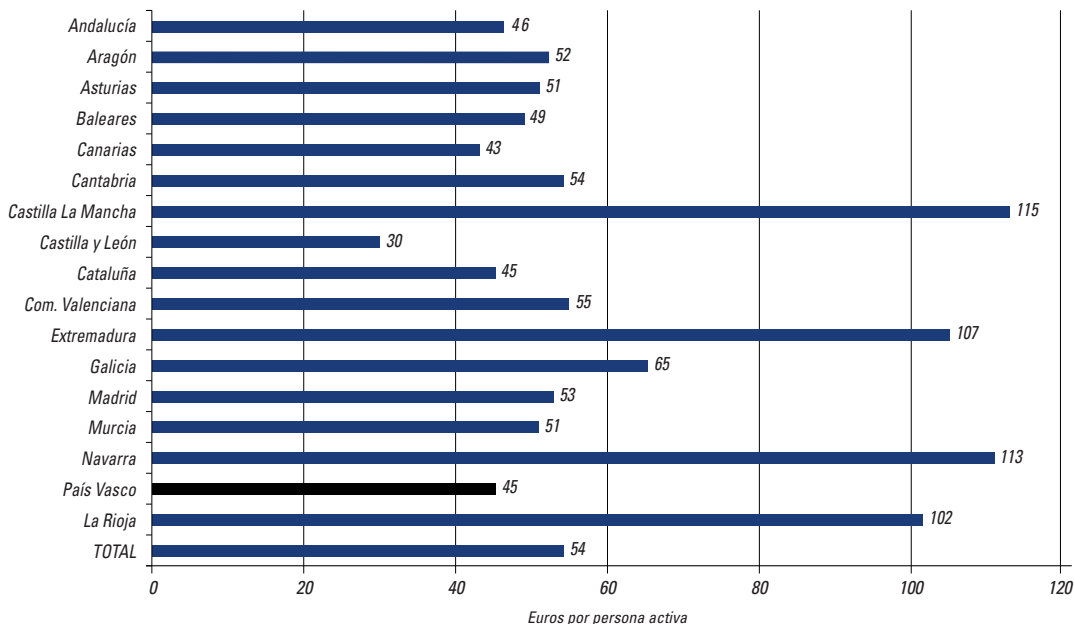
- La CAPV es la única comunidad autónoma que *no tiene transferidas la PAE* —que viene siendo desarrollada por el INEM— a diferencia de las restantes comunidades que cuentan con esta transferencia —y por tanto, estos ingresos— en su estructura de gasto. El Cuadro 0.15 recoge las materias transferidas y los Reales Decretos en los que se detalla la materia objeto de transferencia que son:

- Servicio público de empleo
- Formación Profesional Ocupacional
- Escuelas Taller y Casas de Oficio
- Talleres de Empleo

- Las *fechas de la realización* de cada transferencia ponen de manifiesto que es posible que las comparaciones realizadas no sean homogéneas, puesto que:

- Hay comunidades con trasferencias en formación en 1992 y 1993, por lo que lo gastado contra su presupuesto entre 1999 y 2001 estaría contemplado.
- Pero otras que se incorporan incluso en 2001, cuando no en 2002 o incluso 2003.

GRÁFICO 7.1. GASTO TOTAL EN PAE (CON CARGO AL PRESUPUESTO CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA)/PERSONA ACTIVA. COMUNIDAD AUTÓNOMA. MEDIA 1999-2001



Fuente: Elaboración propia según datos del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España. Mº de Trabajo.

- Por tanto, habría que tomar los datos aportados por esta fuente a modo de orientación en los *grandes números*, pero posiblemente —y a falta de conocer que es lo que ha incluido cada

comunidad autónoma— no parecería recomendable fijar la atención en diferencias menores (un rango de 10/15 euros de diferencia en el indicador).

Además, y concretamente con respecto a la CAPV, dentro de los presupuestos propios de la CAPV debería haberse incluido³³ al **Gobierno Autónomo y las Diputaciones Forales**. La razón es la organiza-

ción competencial de esta comunidad, cuya recaudación fiscal³⁴ recae en las Diputaciones Forales pero las competencias de gasto se reparten entre ambos grupos de entidades sin un orden jerárquico.

CUADRO 7.15. PAE TRANSFERIDAS A LAS CC.AA.

Comunidades Autónomas	Servicios Públicos de Empleo Escuelas Taller y Casas de Oficios y Talleres de Empleo	Formación Profesional Ocupacional
Andalucía	Real Decreto 467/2003	Real Decreto 427/1993
Aragón	Real Decreto 646/2002 Real Decreto 1385/1998	Real Decreto 300/1998
Asturias	Real Decreto 11/2001	Real Decreto 2088/1999
Baleares	Real Decreto 1628/2001	Real Decreto 621/1998
Canarias	Real Decreto 115/2000 Real Decreto 150/1999	Real Decreto 447/1994
Cantabria	Real Decreto 1418/2001	Real Decreto 2672/1998
Castilla y León	Real Decreto 1187/2001	Real Decreto 148/1999
Castilla La Mancha	Real Decreto 1385/2002	Real Decreto 1661/1998
Cataluña	Real Decreto 1050/1997 Real Decreto 47/1993	Real Decreto 1597/1991
Extremadura	Real Decreto 664/2001	Real Decreto 2024/1997
Galicia	Real Decreto 293/1998	Real Decreto 146/1993 Real Decreto 1375/1997
La Rioja	Real Decreto 1379/2001	Real Decreto 41/1999
Madrid	Real Decreto 30/2000	Real Decreto 2534/1998
Murcia	Real Decreto 468/2003	Real Decreto 522/19998
Navarra	Real Decreto 811/1999	Real Decreto 1319/1997
País Vasco		
Valencia	Real Decreto 2673/1998	Real Decreto 1371/1992

Fuente: www.inem.es (18 de junio de 2003)

Por tanto, un primer ejercicio realizado en el marco de este trabajo ha sido evaluar el gasto realizado en las PAE en la CAPV de forma que sea comparable con lo realizado en otras comunidades autónomas. Tal y como se recoge a continuación, el gasto total en PAE *realizado* en la CAPV y *comparable* con el que consignan las demás autonomías como "carga a su propio presupuesto" debería incluir:

- El gasto realizado por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales

- El gasto realizado por el INEM en la CAPV relativo a aquellas políticas que están ya transferidas en el resto de las CC.AA. Concretamente, se han incluido las cuantías declaradas por el INEM con relación a:

- Acompañamiento, asistencia y búsqueda de empleo, o programas de tipo 1.
- Formación; o programas de tipo 2
- Integración de personas discapacitadas, o programas de tipo 5³⁵.

³³ Y no ha sido así: el promedio de gasto en PAE asimilado al presupuesto propio de la CAPV es de 41.220, lo que sobre la población activa media (1999-2001) cifrada en 955,4 miles de personas (EPA, INE) permite obtener 43 euros por activo, cifra prácticamente coincidente con la aportada por dicha fuente. Y lejos de los 58 euros por activo que se obtendría uniendo los presupuestos de Gobierno Vasco y Diputaciones Forales para el año 2000.

³⁴ Al margen de fondos europeos, saldo neto en los compromisos del cupo y algunas otras figuras tributarias de menor relevancia en el conjunto de la recaudación.

³⁵ Clasificación utilizada por Eurostat y que constituye el marco metodológico de este programa, ampliamente recogida en apartados anteriores.

El resultado obtenido es de **98 euros³⁶ por persona activa**, lo que le colocaría como la cuarta comunidad autónoma, detrás de Castilla La Mancha, Extremadura y Navarra.

Tal y como se había recogido en el Gráfico 0.1, las comunidades autónomas que superan la cifra de 100 euros por persona activa son cuatro y, además, a considerable distancia del resto de las comunidades, que conjuntamente y descontadas éstas, alcanzan un valor medio de 50 euros por activo. Sin embargo, hay que tener en cuenta, además:

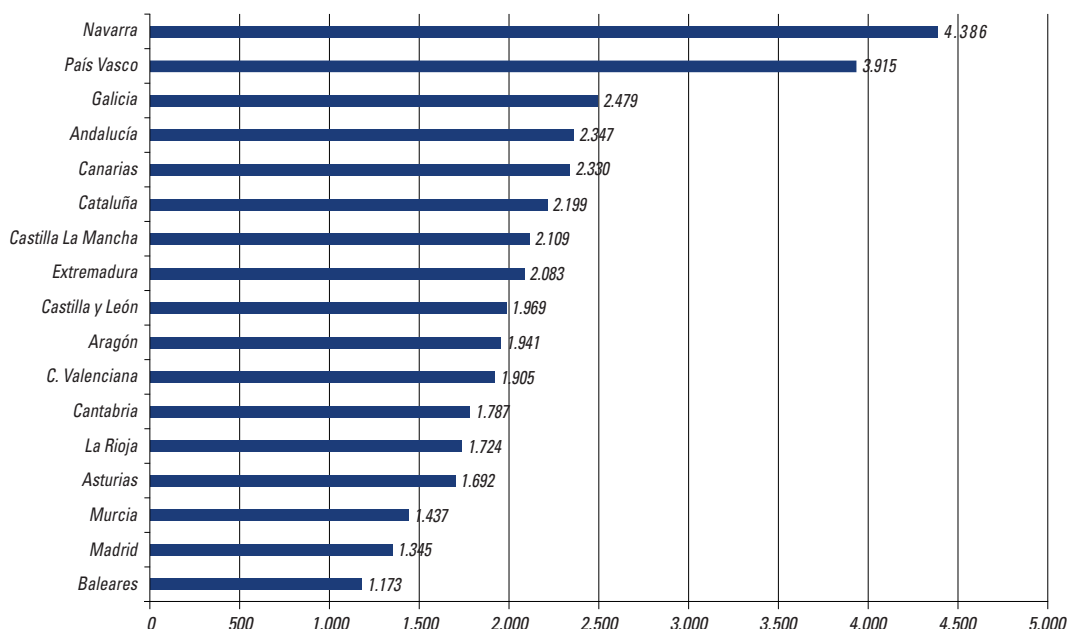
- El **tamaño de la población activa**, que es el cociente del indicador. Lógicamente, con la misma cuantía gastada en PAE el indicador resultante y cuanto mayor sea la población activa menor es el indicador y viceversa. Este factor (recogido en el Gráfico 0.1) explicaría el buen resultado obtenido

por Extremadura y Castilla La Mancha (107 y 115 euros/persona activa, respectivamente).

- La **disponibilidad presupuestaria autonómica** (medida como presupuesto inicial consolidado por habitante en cada Comunidad autónoma y mostrado en el Gráfico 0.2 contribuiría a explicar el relativo a Navarra (4.386 euros por habitante) y a la CAPV (3.915 euros por habitante).

El resultado final es que el gasto realizado en PAE sobre el PIB de cada Comunidad oscila entre el 0,10% de Castilla León y el 0,45% de Extremadura. La CAPV alcanza -una vez corregido el efecto de las transferencias pendientes del INEM y ya asumidas por otras comunidades- en el 0,24%, similar al de la Comunidad Foral de Navarra y muy por encima de los valores correspondientes a las Comunidades de Madrid y Cataluña 0,12%.

GRÁFICO 7.2. PRESUPUESTOS INICIALES CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EXPRESADOS CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN (EUROS/HABITANTE). 2001



(*) Datos calculados con los presupuestos iniciales de la Administración General de las Comunidades Autónomas consolidados con los de sus Organismos Autónomos. Los datos relativos a la CAPV sólo recogen información correspondiente al Gobierno Vasco. Se han excluido Ceuta y Melilla.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas

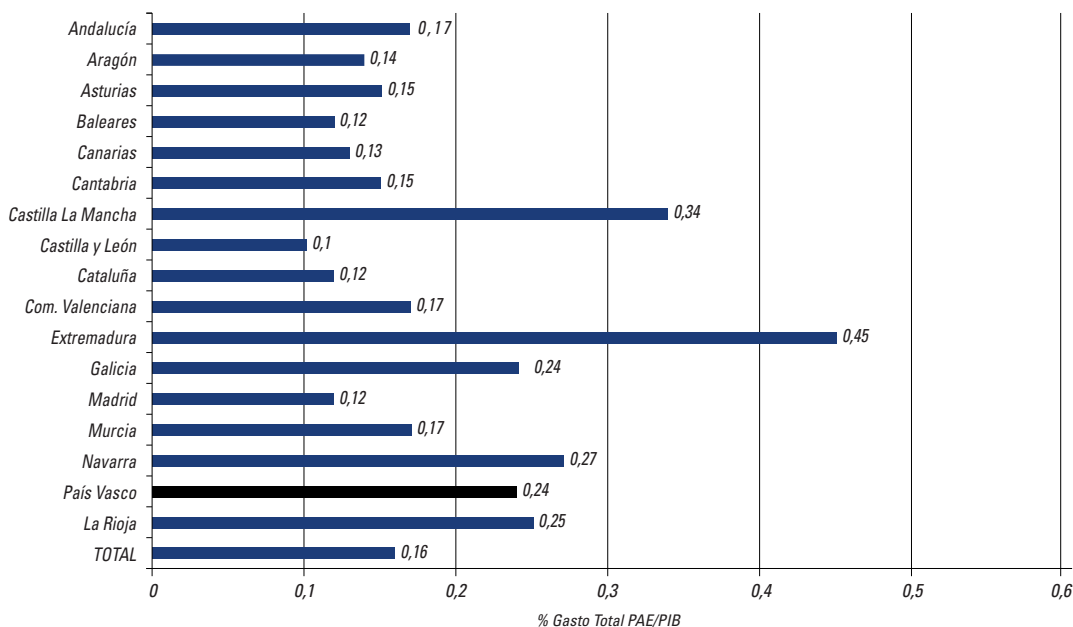
³⁶ Referido al año 2000.

CUADRO 7.16. POBLACIÓN (DE DERECHO) Y POBLACIÓN ACTIVA. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2001

	Población Total	Población Activa	Tasa de Actividad*
Asturias (Principado de)	924	395	42,8
Extremadura	883	417	47,2
Castilla y León	2.112	1.021	48,4
Castilla - La Mancha	1.416	696	49,1
Aragón	997	496	49,7
Cantabria	454	226	49,9
Andalucía	5.897	2.973	50,4
Galicia	2.360	1.194	50,6
Rioja (La)	227	115	50,8
Murcia (Región de)	920	490	53,3
País Vasco	1.784	966	54,2
Navarra (Comunidad Foral de)	454	249	54,8
Comunidad Valenciana	3.429	1.900	55,4
Canarias	1.421	788	55,5
Madrid (Comunidad de)	4.380	2.435	55,6
Cataluña	5.256	3.019	57,4
Baleares (Illes)	665	385	57,8

Nota. La tasa de actividad se ha calculado como ratio de la población activa sobre el total de la población de más de 16 años.
Fuente: Encuesta de Población Activa y Población de derecho. INE

GRÁFICO 7.3. GASTO EN PAE COMO PORCENTAJE DEL PIB SEGÚN CC.AA. PROMEDIO 1998-2000



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España y Contabilidad Regional (INE). Datos CAPV corregidos a partir de Información sobre las PAE en el CAPV (CES, 2003).

8. Análisis global de las PAE en la CAPV

8.1. ANÁLISIS GLOBAL DE LAS PAE EN LA CAPV

8.1.1. Principales magnitudes de las PAE en la CAPV

Ya se ha mencionado con anterioridad que las PAE son un tipo de políticas en las que interviene un número importante de instituciones públicas y, en ocasiones, privadas. Su papel puede ser en calidad de realizar la aportación financiera, en calidad de llevar a cabo la gestión del programa o ambas funciones.

Con respecto a la aportación financiera, el primer hecho a destacar es que éste es dispar y, además, no siempre coincide la financiación y la gestión del programa en la misma entidad. Es por ello por lo que en el marco de este trabajo se ha hecho un esfuerzo especial para completar el mapa de recursos en dos sentidos, de una parte, atendiendo al aspecto de financiación y de otra, al de gestión.

Centrando la atención en el volumen efectivamente gastado, la recogida de información realizada se planteó para el periodo 1998-2001. Ahora bien, una vez analizada y depurada ésta información, se ha constatado que los resultados de 1998 y 1999 están ligeramente infravalorados³⁷ y los de 2001 pudieran estar incompletos³⁸. Es por ello por lo que se han

corregido con el resto de la información disponible para poder ofrecer una serie temporal consistente.

A la vista de los resultados recogidos en el Cuadro 0.1 queda patente que la información recogida y analizada a continuación se refiere a un total de 140 cuestionarios.

En el conjunto de los programas que han dado lugar a esta Base de Datos han participado **más de 175.000 personas**, lo que arroja un gasto medio por participante de unos 1.476 euros.

El gasto total vinculado a estos programas fluctúa de año en año, pero las cifras expuestas permiten señalar un orden de magnitud que se ha situado en los últimos cuatro años (de 1998 a 2001) que se puede establecer **alrededor de los 250 millones de euros**.

El importante esfuerzo realizado por las instituciones colaboradoras se ha centrado en el año 2000³⁹. Por tanto, el conjunto de la información que se va a analizar en este capítulo se centrará exclusivamente en dicho año, que es el de referencia para la comparación europea, por lo que el Cuadro 8.1 sólo tiene una función orientativa. Así, el gasto realizado en las PAE en la CAPV ascendió a 259.547 miles de euros, o lo que es lo mismo, 271 euros por persona activa⁴⁰ o más concretamente, 1.476 euros por participante.

CUADRO 8.1. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LAS PAE EN LA CAPV, 2000

	Gasto Total(miles de euros)	Nº de cuestionarios	Participantes (Personas)
1998	164.883	—	127.799
1999	203.482	—	129.905
2000	259.547	140	176.417

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

³⁷ El tiempo transcurrido ha hecho que los agentes no dispongan de la información de forma sencilla y han obviado responder a ese año.

³⁸ También se han detectado programas con la información de gasto en 2001 incompleta.

³⁹ De ahí la peor calidad de la información relativa a los restantes años, aunque sólo se solicitó con relación al gasto y a los participantes de cada programa.

⁴⁰ Población activa: 959,5 miles de personas (Encuesta de población de Activa, INE).

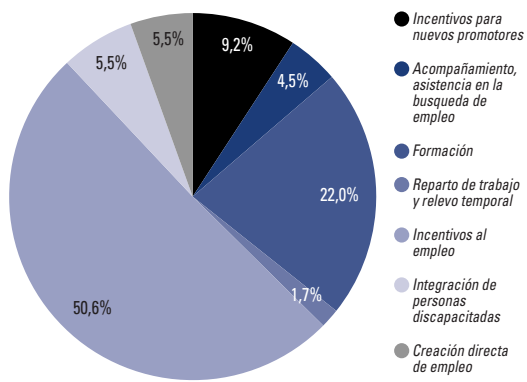
8.1.2. Tipología del gasto en las PAE en la CAPV

El Gráfico 8.1 recoge la distribución porcentual del gasto en las PAE. En la recogida de información planteada, las entidades podían señalar hasta tres objetivos diferentes de gasto. Sin embargo, y para clarificar el destino de los fondos, se ha depurado esta información marcando una *tipología de gasto preferente*. De esta forma:

- La partida de gasto principal (50,7%) es la relativa a los programas que se dirigen a **incentivar el empleo**. Dentro de esta categoría resultan determinantes los fondos dirigidos a la “mejora de la empleabilidad” materializados en bonificaciones en las contribuciones a la Seguridad Social.
- La **formación** absorbe casi una tercera parte del gasto (22%).
- Y finalmente, los **incentivos a los nuevos promotores** es la tercera partida en importancia, con el 9,2% del volumen gastado.

Este resultado señala hacia donde se dirigen estos fondos de forma principal, pero frente al que hay que tener en cuenta que, a menudo, los programas de formación conllevan un cierto acompañamiento u orientación, o los de promoción de nuevos promotores incorporan una cierta formación específica o que, finalmente, dentro del gasto de incentivos al empleo hay una parte destinada a la incorporación de los trabajadores minusválidos.

GRÁFICO 8.1. REPARTO PORCENTUAL DEL GASTO EN LAS PAE SEGÚN TIPOLOGÍA DEL PROGRAMA. PROMEDIO 1998-2000



Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

La consideración de ambas informaciones, tipología de gasto en un sentido amplio y la preferente, recogida en Cuadro 8.2 muestra con claridad este tipo de solapamientos y la dificultad que encuentran los organismos consultados para adscribirse a un tipo de programa de forma exclusiva.

La importancia de la *mejora en la contratación*, lo que se viene llamando programas dirigidos a incentivar el empleo, marca la tendencia del volumen del gasto total ejecutado en las PAE. Asimismo, la evolución de la contratación refleja la importancia de estos programas: en la medida en que la contratación crece, al menos hasta el año 2000, el peso de estos programas ha crecido. Pero, la continuidad de la con-

CUADRO 8.2. BASE DE DATOS (CUESTIONARIOS) DE LAS PAE EN LA CAPV SEGÚN TIPOLOGÍA DE GASTO PREFERENTE. 2000

Tipología del Programa	Número del Cuestionarios recogidos según:	
	Tipología General señalada	Tipología preferente
Acompañamiento/orientación	38	17
Formación	78	75
Reparto/relevo	8	3
Incentivos al empleo	20	10
Integración personas discapacitadas	8	6
Creación directa de empleo	19	7
Incentivos nuevos promotores	27	20
Total programas	140	140

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

tratación ha hecho que se hayan reformulado⁴¹, minorando su importancia. Así todo,

- La evolución de la contratación es determinante en el montante gastado. Los incentivos al empleo facilitan la empleabilidad genérica y específica de ciertos colectivos⁴² que, lógicamente, son más utilizados si cabe a medida que mejora la demanda de efectivos desde las empresas.
- Por el contrario, es previsible que en momentos de contracción de la actividad económica crezca la demanda hacia aquellos tipos de programas encaminados a la mejora de la formación y similares.

Finalmente, cabe destacar que el *gasto por participante* varía de forma importante entre cada uno de los tipos de programa considerados. Estos se pueden considerar en dos grandes bloques según el importe del coste por participante:

- De una parte, los relativos a acompañamiento, orientación (163 euros) y formación (1.346 euros) con un coste claramente inferior al valor medio del conjunto de los programas asimilados a las PAE (1.471 euros).
- El segundo bloque integraría aquellos programas que presuponen una entrada efectiva en un puesto de tra-

CUADRO 8.3. EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN ALAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA, 1997-2001

	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa
1997	89.134	257.340	159.676
1998	98.418	299.450	164.690
1999	107.194	337.212	196.769
2000	106.792	367.554	204.485
2001	111.891	372.970	206.505
Tasa de variación interanual			
1998	10,4	16,4	3,1
1999	8,9	12,6	19,5
2000	-0,4	9,0	3,9
2001	4,8	1,5	1,0

Fuente: Informe Sociolaboral, Consejo de Relaciones Laborales (2001).

bajo, bien sea en condición de asalariado o bien como nuevo promotor y para la población en general o para el colectivo de discapacitados. En este grupo,

- el menor coste por participante corresponde a los programas que incentivan el empleo y canalizados principalmente vía bonificaciones en los compromisos con la Seguridad Social, que se establece en 2.559 euros por participante.
- A continuación se sitúan los programas de relevo/reparto de trabajo, que llegan a los 3.522 euros por participante.

- Y finalmente, tanto la dinamización de nuevos promotores como los programas facilitadores de la integración de los discapacitados son los que muestran un mayor coste medio, de acuerdo con las peculiaridades de ambas líneas de actuación. En el primer grupo se incluyen medidas como la capitalización de las prestaciones en un único pago, lo que explica el coste medio por participante de algo más de 6.000 euros. En el segundo grupo, se incluyen los programas gestionados por el INEM dirigidos a la incorporación de las personas discapacitadas⁴³.

⁴¹ Eliminando algún tipo de subvención directa y manteniendo sólo las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

⁴² Como los discapacitados, que cuentan con un tratamiento especial en el programa de bonificaciones al empleo.

⁴³ En este caso arrojan una cifra ligeramente superior a la señalada por el INEM de Gipuzkoa en su memoria de actividad del mismo año, de 4.061 y 3.808 euros por participante, respectivamente. La diferencia pudiera deberse a una cierta infravaloración en los participantes en las otras dos delegaciones o, si acaso, una mejor dotación económica. Pero, en cualquier caso, marcan un orden de magnitud del esfuerzo realizado con respecto a los dos colectivos mencionados.

CUADRO 8.4. TIPOLOGÍA DE GASTO, PARTICIPANTES Y GASTO MEDIO POR PARTICIPANTE. PAE EN LA CAPV

Tipología del Programa	Gasto Total (Miles de Euros)	Participantes	Gasto medio por Participante (Euros)
1. Acompañamiento, asistencia en la búsqueda de empleo	11.752	71.916	163
2. Formación	57.042	42.379	1.346
3.Reparto del trabajo y relevo temporal	4.451	1.264	3.522
4. Incentivos al empleo	131.511	51.398	2.559
5. Integración personas discapacitadas	16.828	3.766	4.469
6. Creación directa de empleo	14.156	1.776	7.971
7. Incentivos para nuevos promotores	23.807	3.918	6.076
TOTAL Tipología de Programas	259.547	176.417	1.471

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

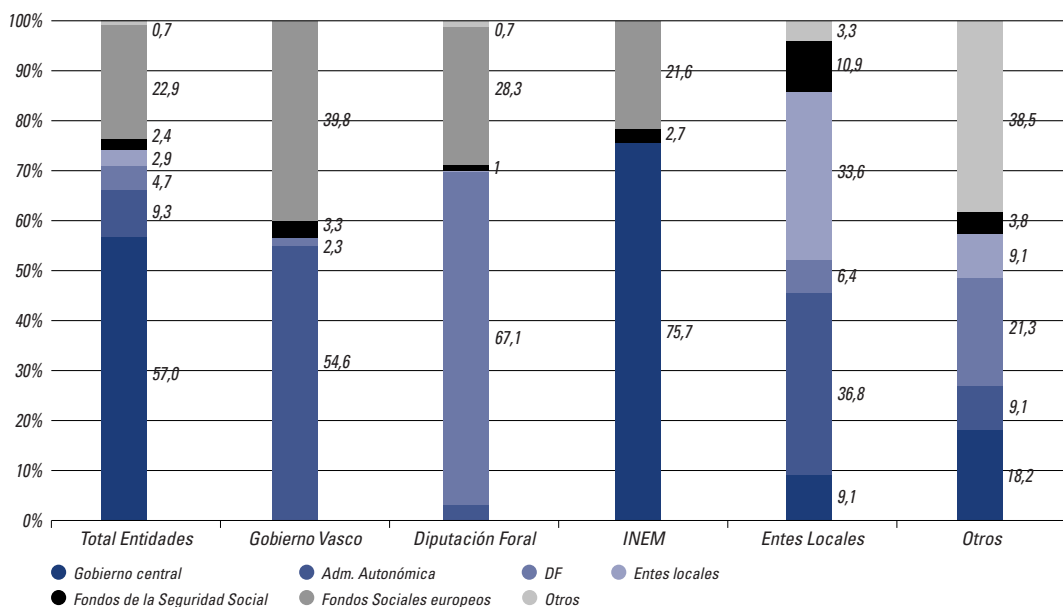
8.2. FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DEL GASTO

8.2.1. Origen de fondos

La financiación de los programas enmarcados en las PAE recae en un grupo numeroso de entidades que, en un número importante de los casos, también son gestoras de los programas. Considerando la actuación del conjunto de las entidades que actúan en el marco de las PAE, cabe señalar que:

- De forma global, es decir considerando el montante total gastado en las PAE en la CAPV y en el año 2000, uno de cada dos euros es aportado por la Administración Central (57%) y uno de cada cinco (22,9%), corresponde a los Fondos Europeos, en especial, el Fondo Social Europeo (FSE).
- Pero, las diferencias entre cada uno de los tipos de entidades considerados con respecto al origen de sus fondos son muy interesantes y puede decirse

GRÁFICO 8.2. ORIGEN DE LOS FONDOS DE LAS PAE EN LA CAPV (%). AGENTES. 2000



Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

que cada tipo de entidad busca, principalmente, la financiación de sus programas en la administración de su rango. Así,

- El INEM cuenta con el presupuesto aportado por la Administración Central y más de tres cuartas partes de sus recursos (75,7%) tiene este origen.
- Para la actividad desarrollada por el Departamento de Trabajo, Justicia y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, el 54,6% de sus fondos provienen del propio Gobierno Vasco. Y, el 39,8%, son Fondos Europeos.

- De forma similar, los correspondientes departamentos de cada una de las Diputaciones que trabajan en este ámbito aportan sus propios fondos en un 67,1% del total.
- Finalmente, los entes locales, que aglutina a las agencias de desarrollo comarcal y a los ayuntamientos, obtienen sus fondos de un panel más equilibrado, en el sentido en que una tercera parte es aportado por los mismos (33,6%), otra tercera parte, por el Gobierno Vasco (36,8%) y un 10,9%, también provienen de Fondos europeos.

CUADRO 8.5. ORIGEN DE LOS DE LAS PAE EN LA CAPV (%). AGENTES 2000

Entidades Financiadoras	Total Entidades		Gobierno Vasco	Diputación Foral	INEM	Entes Locales	Otros
	Miles de €	%					
Administración Central	147.962	57,0	0,0	0,0	75,7	9,1	18,2
Admón. Autónoma	24.265	9,3	54,6	3,0	0,0	36,8	9,1
Diputaciones Forales	12.300	4,7	2,3	67,1	0,0	6,4	21,3
Entes Locales	7.463	2,9	0,0	0,0	0,0	33,6	9,1
Fondos Seguridad Social	6.292	2,4	3,3	1,0	2,7	0,0	0,0
Fondos Sociales Europeos	59.561	22,9	39,8	28,3	21,6	10,9	3,8
Otros	1.702	0,7	0,0	0,7	0,0	3,3	38,5
Total	259.545	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

8.2.2. Gestión del gasto

Con respecto a los volúmenes gestionados por cada tipo de entidad, el resultado obtenido y recogido en el Gráfico 8.3 muestra que, dado que todas las administraciones consideradas realizan algún tipo de aportación, también se otorgan cierta cuota de gestión⁴⁴. En este sentido, se concluye que:

- El INEM gestiona el grueso del gasto, 76,9%, situación que es deudora del importante peso que tienen los programas de incentivos al empleo. De hecho, y si se depura esta línea de gasto, la participación en el gasto total efectuado se reduce al 52,8%.
- Asumida esta referencia, de la que se ha descontado el gasto en incentivos al empleo (mejora de la

contratación), el resto de la actividad se reparte entre numerosos agentes:

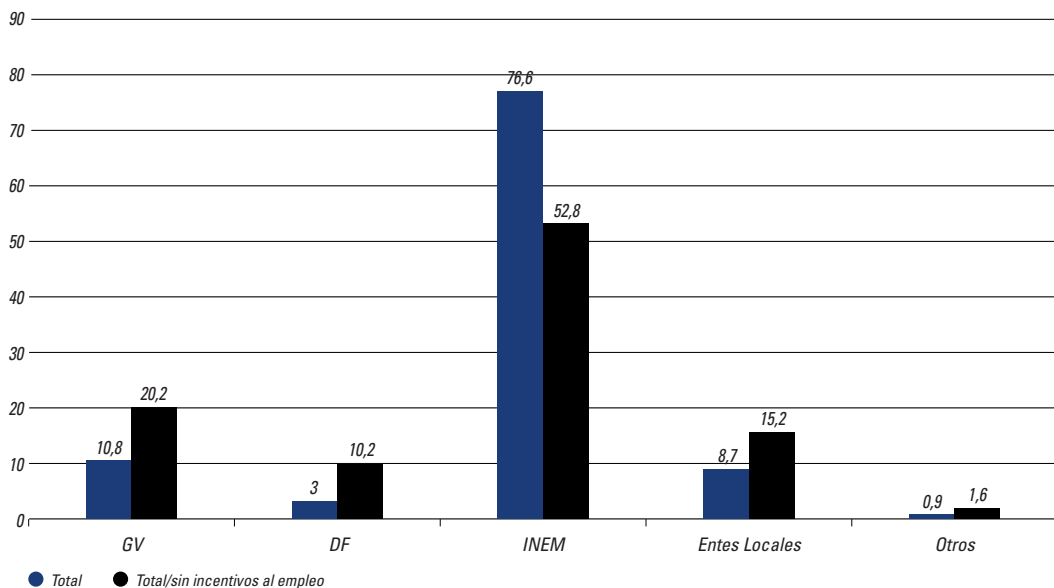
- El Gobierno Vasco concentra la gestión del 20,2% del gasto.
- Las entidades locales absorben la gestión del 15,2% de este gasto.
- Y las Diputaciones Forales, el 10,2% de este gasto.

Como resumen se podría avanzar que se tiende a una cercanía entre el gestor y el destinatario del programa, ya que las Diputaciones Forales, los entes locales y el grupo de otros absorben el 27% al que cabría añadir una parte significativa pero no explicitada de los programas como escuela taller y talleres de empleo, auspiciadas en origen al INEM pero gestionados en buena medida por los entes locales⁴⁵.

⁴⁴ Es a esta entidad a la que se solicita los fondos de acuerdo con el cumplimiento de ciertas características y desde esta perspectiva también supone la gestión del programa.

⁴⁵ Se han mantenido como INEM para mejorar el conocimiento del total del gasto y de los participantes, ya que la recogida de información según agencias de desarrollo comarcal y municipios es limitada, bien porque no han respondido —como se ha detallado en apartados anteriores— o porque se trata de municipios de menos de 15.000 habitantes, que no han sido contactados.

GRÁFICO 8.3. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO REALIZADO EN LAS PAE, SEGÚN TIPO DE ENTIDAD. 2000



Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

8.3. PERCEPTORES Y MODALIDADES DE PAGO DE LOS PROGRAMAS

8.3.1. Perceptores y modalidades de pago

¿Cómo se realiza este gasto?, ¿quién es el receptor? ¿cuál es la modalidad de pago?. En la metodología propuesta por Eurostat que ha dado lugar a este proceso de recogida de información, se consideran tres modalidades de pago:

- Pagos directos con o sin justificación, que pueden ser facturas, contratos efectivos, etc...
- Reducción en las contribuciones (cuotas de la seguridad social) normalmente ligados a los programas de fomento de empleo, de nuevos promotores...y,
- Reducción en impuestos (Impuesto de Actividades Económicas, Impuesto de Sociedades, etc...). Esta última posibilidad no suele ser muy usual y, además, no ha sido señalada en ningún caso, y no porque no exista sino porque el gestor del programa

suele desconocer cuál ha sido la cuantía nominal efectiva de dicha reducción. Esta es una modalidad de pago que normalmente complementa a alguna de las otras y suele aplicarse en aquellos programas que se dirigen al fomento del autoempleo, nuevos promotores...

La información recogida⁴⁶ permite concluir que:

- el grueso del gasto (75,2%) se dirige los perceptores directos, concretamente a las empresas y se materializa en reducciones en contribuciones. En este caso, de nuevo, resulta de especial importancia tener presente el peso de los programas de incentivos al empleo que favorecen la contratación.
- El segundo montante (12,8%) se destina a perceptores indirectos, que alude a los prestadores del servicio y ligado de forma espacial a los programas de formación.
- Y finalmente, el 12% restante llega directamente a las personas participantes en el programa,

⁴⁶ Este análisis se refiere a una muestra significativa de los programas (aproximadamente la mitad de los recabados).

normalmente ligados al fomento del autoempleo, nuevos promotores, etc... bien porque se capitalice los fondos que les correspondieran en función de los pagos por desempleo, o porque se trate de subvenciones.

En cuanto a cómo se efectúan dichos pagos, la información disponible muestra que más de una tercera parte de los montantes abonados se refieren a reducción en las contribuciones (52,2%) y otro tanto, exigen justificación (32,1%). Luego, el 84,2% del gasto abonado requiere de algún tipo de documenta-

ción (sea justificación, sea contrato o notificación de la modalidad de contrato). Finalmente, dichas reducciones en la contribución a las obligaciones a la Seguridad Social se aplican o dirigen paródicamente en su totalidad a las empresas, derivadas de los programas de fomento de empleo. Por último aunque existe una cuota de abonos que dicen no precisar justificación éstos podrían corresponder —en el caso de los perceptores indirectos— a la relación del agente gestor del programa con el prestador del servicio.

CUADRO 8.6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO SEGÚN MODALIDAD Y TIPO DE PERCEPTOR. 2000

	Perceptores Directos		Perceptores Indirectos	Total
	Personas	Empresas		
TOTAL (% de columna)	100,0	100,0	100,0	100,0
• Pagos sin justificación	20,0	13,4	25,2	15,7
• Pagos con justificación	75,1	18,0	74,8	32,1
• Reducción de las contribuciones	4,9	68,7	0,0	52,2
• Reducción de los impuestos	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL (% de fila)	12,0	75,2	12,8	100
• Pagos sin justificación	15,3	64,2	20,5	100,0
• Pagos con justificación	28,1	42,2	29,8	100,0
• Reducción de las contribuciones	1,1	98,9	0,0	100,0
• Reducción de los impuestos	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

8.3.2. Gasto y tipología del gasto

La realización de un panel amplio de programas que se ha agrupado en siete tipos de gasto permite contrastar que, lógicamente, cada gasto según objetivo suele llevar parejo una determinada modalidad de pago y a un determinado tipo de perceptor. El montante de gasto analizado⁴⁷ es de 238.966 miles de euros, el 92% del gasto total contabilizado. El Cuadro 8.7 resume los resultados obtenidos que permiten concluir que:

- **Incentivos al empleo** es el tipo de gasto que más recursos consume y la modalidad de pago es *a través de las empresas* que realizan la contratación.
- En los demás casos, prima la modalidad de pago con justificación.
- Y en cuanto al tipo de perceptor queda claro que:

- Que es la empresa o el promotor, en el caso de los incentivos al empleo, la integración de personas discapacitadas y los incentivos a nuevos promotores.
- Y que los perceptores indirectos cobran peso en los casos de orientación, formación, etc...

8.4. ANÁLISIS DE LOS COLECTIVOS OBJETIVO Y DE LOS PARTICIPANTES

8.4.1. Caracterización de los colectivos objetivo de las PAE en la CAPV

Colectivos objetivo según sexo y edad

La idea subyacente en la clasificación que propone Eurostat que es la que se ha seguido a lo largo de esta recogida y tratamiento de información parte de la necesidad de segmentar las acciones públicas: es decir, pasar del "café para

⁴⁷ En función de que esta información esté completa.

CUADRO 8.7. TIPO DE GASTO SEGÚN MODALIDAD DE PAGO O PERCEPTOR. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. 2000

	Acompañamiento/ Orientación	Formación	Reparto de Trabajo/Relevo	Incentivos al empleo	Integración Discapacitados	Creación Directa Empleo	Incentivos Nuevos Promotores
% Modalidad de Pago	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pagos sin Justificación	24,6	41,2	0,0	1,2	21,8	26,5	14,0
Pagos con Justificación	75,4	58,8	0,0	1,9	78,2	73,5	86,0
Reducción de las contribuciones	0,0	0,0	0,0	96,9	0,0	0,0	0,0
% tipos de perceptor	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personas	12,9	11,7	0,0	0,0	0,0	0,0	86,0
Empresas	29,4	44,7	0,0	98,3	100,0	67,3	7,2
Indirectos	57,7	43,5	0,0	1,7	0,0	32,7	6,7
Total gasto analizado (miles de €)	9.228	43.184	4.451	128.572	16.821	14.065	22.645
% tipo de gasto	3,9	18,1	1,9	53,8	7,0	5,9	9,5

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

todos” a establecer acciones concretas para colectivos específicos. De esta forma se pretende buscar la efectividad en el gasto, recociendo que existen nichos de personas en su relación con la actividad laboral y más aún su mejora que deben concentrar la acción pública.

Esta idea básica está presente en el cuestionario remitido a las entidades que han participado en la

operación de recogida de la información sobre las PAE en la CAPV, centrada en el año 2000. En este sentido, la adscripción de cada programa a un grupo objetivo se recoge en el cuadro adjunto. El primer dato a destacar es que el 4,3% de los programas se dirigen específicamente a mujeres por lo que puede concluirse que la mayoría de los programas vigentes (95,7%) no comporta un componente de género en la definición del colectivo al que se dirige. En cuanto a la edad y para

CUADRO 8.8. PROGRAMAS VIGENTES EN 2000 Y COLECTIVOS OBJETIVO

	Total	% Programa Según la Edad Objetivo		
		Menos de 25 años	50 y más años	Cualquier edad
Mujeres	4,3	6,3	0,0	75,0
• % programas/actividad laboral	100,0	100,0	0,0	100,0
• Desempleadas menos de 2 años	12,5	0,0	0,0	100,0
• Desempleadas más de 2 años	12,5	0,0	0,0	100,0
• Empleadas con riesgo	12,5	0,0	0,0	100,0
• Ocupadas	6,3	0,0	0,0	100,0
• Inactivas	25,0	25,0	0,0	50,0
• Paradas registradas	31,3	0,0	0,0	60,0
Hombres y Mujeres	95,7	11,3	1,4	83,1
• % programas/actividad laboral	100,0	100,0	0,0	100,0
• Desempleados/as menos de 2 años	18,4	15,4	0,0	81,5
• Desempleados/as más de 2 años	16,4	6,9	0,0	91,4
• Empleados/as con riesgo	8,8	0,0	0,0	100,0
• Ocupado/as	13,0	0,0	0,0	100,0
• Inactivos/as	11,0	10,3	0,0	87,2
• Parados/as registradas	32,5	19,1	4,3	67,0
Total programas (mujeres y mujeres & hombres)	100,0	11,1	1,4	82,7

Nota: Multirespuesta, un programa puede aludir a más de un colectivo objetivo.

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

el total de los programas analizados se observa que tampoco ésta es una variable que defina al colectivo objetivo, ya que el 82,7% de los programas se dirigen a personas de cualquier edad. Asimismo, es preciso destacar que algo más de uno de cada diez programas (11,1%) se dirigen a jóvenes de menos de 25 años.

Centrando la atención en los programas dirigidos a mujeres, el total analizado muestra la importancia de la situación de desempleo como rasgo del colectivo al que se dirigen. Así: el 25% de los programas señalan a las mujeres paradas (con más o menos de dos años en dicha situación) y un 31,3% de los programas establece como requisito la condición de parado registrado. Además, un 25% más de dichos programas se dirige al colectivo de mujeres inactivas.

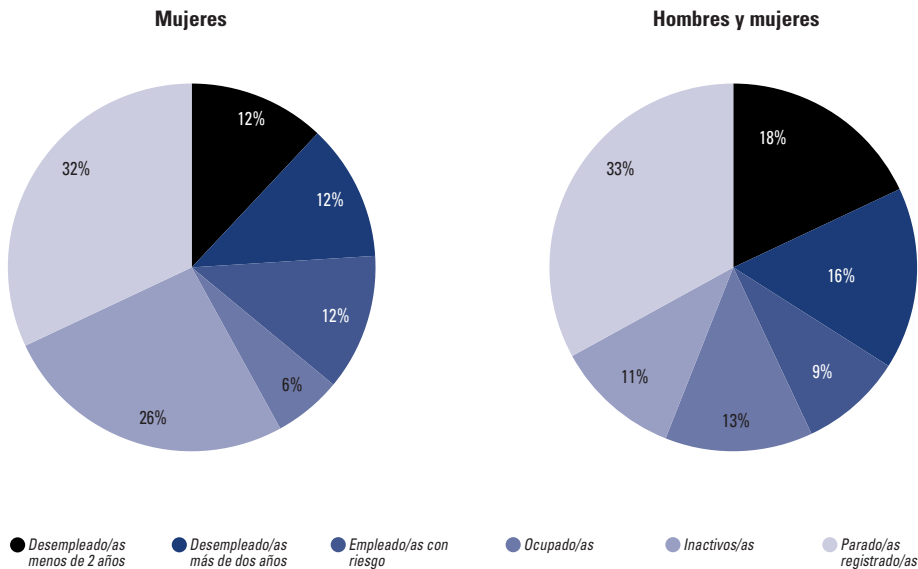
En el caso de los programas —la mayoría— que no señala a un determinado sexo como colectivo objetivo, el porcentaje de programas que actúan sobre los segmentos desempleados aumenta (34,8%) así como la condición de registro de dicha situación (32,5%). También es mayor la proporción de programas dirigidos a una posición de empleo con riesgo (del 8,8% al 6,3% correspondiente a las mujeres). Pero, la principal

diferencia está en los programas dirigidos al colectivo inactivo: como ya se ha mencionado uno de cada cuatro programas restringidos a las mujeres se dirige al colectivo en situación de inactividad, que queda en el 11% cuando se analiza el conjunto de programas que es genérico en lo que al sexo del colectivo se refiere.

Por tanto, y a modo de conclusión en cuanto a la información relativa a los objetivos que dicen atender dichos programas, cabría destacar que:

- La mayoría de los programas se dirige a las personas en general (95,7%), no hay un peso específico en lo que a actuación según el sexo (mujer) se refiere.
- La edad tampoco es un elemento que “recorte” el colectivo objetivo, ya que la mayoría de los programas analizados no concretan un segmento de personas específico según edad (82,7%).
- Y, por último, es preciso destacar que la actuación sí se concentra en la idea de la mejora de la empleabilidad: el grueso de los programas dirigidos indistintamente a hombres y a mujeres se dirige fundamentalmente a los desempleados (34,8% y 32,5%, según el periodo en esta situación y en la

GRÁFICO 8.4. DISTRIBUCIÓN (%) SE LOS PROGRAMAS SEGÚN SEXO Y SITUACIÓN LABORAL DE LOS COLECTIVOS OBJETIVO



exigencia de registro, respectivamente) y, en el caso de los programas dirigido a las mujeres, de forma especial a las que se encuentran en situación de inactividad (25%).

Colectivos objetivo específicos

Además de estas categorías de los colectivos objetivos ya comentada basada en el sexo y la edad de los potenciales usuarios, se solicitó a los organismos participantes que señalaran los casos en los que un programa atiende a un colectivo específico estableciendo dicha especificidad en factores tales como la condición de marginalidad y/o desarraigo socio-económico, la discapacidad etc... Tal y como se recoge en el Cuadro 8.9. el resultado obtenido es que el 84,6% de los programas dicen atender a alguno de los colectivos señalados.

Sin embargo, el importante peso otorgado a "otros colectivos no mencionados" recomienda reevaluar esta respuesta, dada el abanico de colectivos específicos señalados. Así, son 69 los programas que

atienden de forma específica a los grupos mencionados, entre los que destacan los dirigidos a los discapacitados. Ahora bien, es preciso llamar la atención sobre que no se trata de programas restringidos a dichos colectivos sino que, a juicio del organismo gestor, los programas considerados se dirigen también (o les sirven) a cada uno de estos colectivos.

La conclusión general es que en el diseño de los programas no hay una concreción clara hacia que nichos de potenciales usuarios se dirigen sino que se plantean de una forma "abierto", dejando la opción de la incorporación de rangos amplios de edad, por ejemplo, o de especificidad de ciertos colectivos (se dirige a los desempleados, luego también a los desempleados discapacitados, por ejemplo).

8.4.2. Análisis de los participantes. Primera caracterización

El total de participantes en los programas incluidos en las PAE en la CAPV a lo largo del año 2000 son

CUADRO 8.9. PROGRAMAS VIGENTES EN 2000 EN QUE SE ESPECIFICA ALGÚN COLECTIVO CONCRETO

Colectivos Específicos	N.º Programas	% Columna	% Columna sin "Otros no Mencionados"
Jóvenes con algún tipo de desventaja	13	11,0	18,8
Mayores (más de 50 años)	7	5,9	10,1
Discapacitados/as	26	22,0	37,7
Inmigrantes/Minorías étnicas	8	6,8	11,6
Personas con dificultades de Incorporación	9	7,6	13,0
Padres/Madres Solteras	6	5,1	8,7
Otros no mencionados	49	41,5	
Total Programas Obj. Específicos	118	100,0	69
% s/Total Programas Analizados	84,3		49,3

Sólo se consideran los programas que contemplan esta información.

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

CUADRO 8.10. PARTICIPANTES EN LOS PROGRAMAS DE LAS PAE EN LA CAPV. 2000

	(Miles de personas)
Total participantes PAE	176,2
• Población activa	953,6
• Población ocupada	823,3
• % participantes PAE/población activa	18,5
– % participantes PAE varones/ pob. activa varones	7,7
– % participantes PAE mujeres/ pob. activa mujeres	12,4
• % total participantes PAE/población ocupada	21,4
– % participantes PAE varones/ pob. ocupada varones	8,5
– % participantes PAE mujeres/ pob. ocupada mujeres	15,5

Fuente: PRA, (Eustat), Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003). Elaboración propia.

más de 170 mil personas, representando el 18,5% de la población activa de la CAPV. En términos de población ocupada este ratio llega al 21,4%. En lo que a dicha participación se refiere, las diferencias entre hombres y mujeres reflejan la menor cuantía en el denominador del ratio (menor número de mujeres que integran la población activa y la ocupada frente a los varones), de forma que las participantes en las PAE son el 12,4% de las mujeres que integran la

población activa y llega al 15,5% con respecto a las ocupadas.

En estos primeros resultados, los ratios mencionados sobre la población activa, ponen de manifiesto la incidencia de los programas realizados en el marco de las PAE. Ahora bien, centrando la atención en dicha participación y atendiendo a la desagregación según sexo, puede decirse que la participación

CUADRO 8.11. PARTICIPANTES EN LOS PROGRAMAS DE LAS PAE SEGÚN SU SITUACIÓN RESPECTO A LA ACTIVIDAD LABORAL Y EL SEXO*. 2000

	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total participantes analizados (personas)	176.195	44.052	47.360
Participantes (%columna)	100,0	100,0	100,0
Ocupados/as	8,7	10,0	7,5
Inactivos/as	2,1	2,4	1,9
Desempleados/as	89,2	87,7	90,7
• Registrados/as	96,8	96,2	97,1
• No registrados/as	3,3	3,8	2,9
Participantes (%fila)	100,0	48,2	51,8
Ocupados/as	100,0	54,9	45,1
Inactivos/as	100,0	53,5	46,5
Desempleados/as	100,0	46,8	53,2
• Registrados/as	100,0	46,5	53,5
• No registrados/as	100,0	53,3	46,7

Sólo se consideran los programas que contemplan esta información.

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

en dichos programas está relativamente equilibrado: el 48% son hombres y el 52% son mujeres.

La relación con la actividad de cada uno de estos participantes introduce matizaciones de interés. Así, el 89,2% de los participantes se encuentran en una situación de desempleo, el 8,7% son ocupados y, finalmente, el 2,1%, se declaran en situación de inactividad. Desde esta perspectiva, los programas incluidos se dirigen a mejorar la empleabilidad de las personas que no están ocupadas.

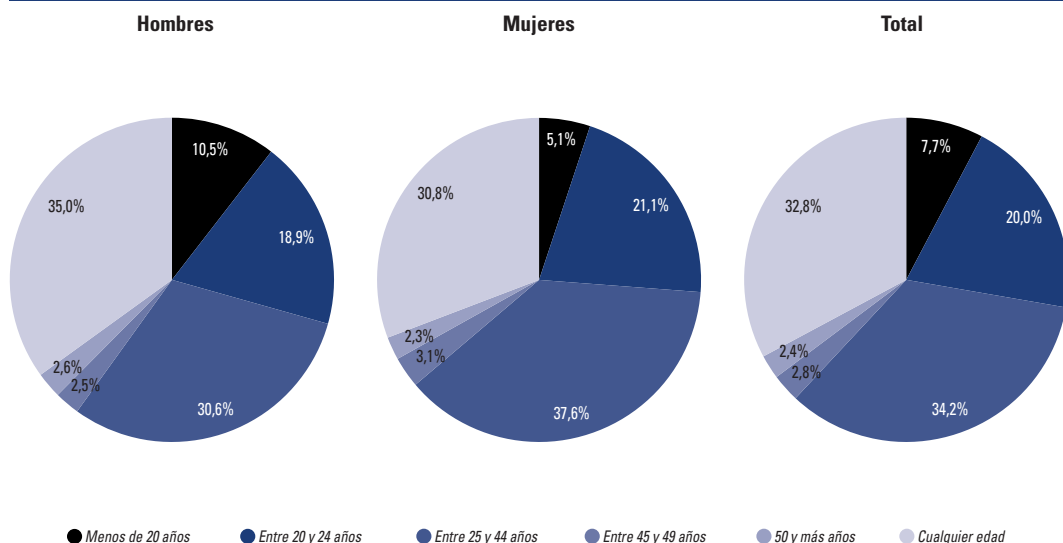
En cuanto a los desempleados, tal y como se observa en el Cuadro 0.11, normalmente se trata de personas que están registradas (96,8%), es decir, que cuentan con una situación de desempleo reconocida desde la Administración.

Las diferencias según sexo son realmente pequeñas y apenas si introducen alguna matización de interés:

- Crece el porcentaje de ocupados varones, de forma que el 10% de los participantes se adscribe a esta situación y se recorta ligeramente el porcentaje relativo a la situación de desempleo, que es el 87,7% de los participantes frente al 89,2% del total y el 90,7% relativo a la población femenina.
- En el caso de las mujeres, el porcentaje de ocupadas disminuye en algo más de un punto porcentual con respecto al total (del 8,7% al 7,5%) y más aun con respecto al colectivo varón (10%). Diferencia que es absorbida por una mayor cuota de personas en situación de desempleo.

Esta es ya una conclusión: los participantes en los programas asimilados a las PAE son, fundamentalmente, personas desempleadas. Y apenas si existen diferencias según el sexo que realmente sean destacables.

GRÁFICO 8.5. PARTICIPANTES TOTALES EN LAS PAE SEGÚN SEGMENTO DE EDAD. TOTAL, HOMBRES Y MUJERES



Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

Centrando la atención en el componente edad y sexo, el Gráfico 8.5 muestra que el porcentaje más alto se otorga al segmento de entre 25 y 44 años, que son el 34,2% de los participantes considerados, pero muy cercano al etiquetado como "cualquier edad" (32,8%). Y, además, el 27,7% de los participantes tienen menos de 25 años, que es el tercero de los grandes colectivos atendidos. Esta distribución porcentual según segmento de edad tiene unos rasgos diferenciales para cada colectivo según el sexo. Sobre una distribución general común destaca el mejor conocimiento de la edad de las mujeres, ya que pierde peso el colectivo de cualquier edad en más de cuatro puntos porcentuales con respecto al colectivo varón (30,8% y 35%, respectivamente).

Finalmente, el Cuadro 8.12 considera conjuntamente la desagregación según sexo, edad y relación con la actividad y permite matizar algunos de los resultados ya obtenidos y matizar las conclusiones que de los mismos se extraigan. Atendiendo al total analizado, se pone de manifiesto que

- En el caso del colectivo de ocupados, el grupo más numeroso es el que está entre los 25 y los 44 años (57,2%).

- En el caso de las personas que se consideran inactivas, el colectivo más importante tiene menos de 20 años (48,7%), seguido por el que está entre los 20 y 24 años (30,1%).
- En el caso del colectivo desempleado que está registrado, el segmento de edad de mayor presencia es el de cualquier edad (36%), seguidos de los que están entre los 25 y 44 años (32,4%).
- Y, finalmente, entre las personas que aluden a la situación de desempleo sin registro administrativo destaca el peso porcentual de las que están entre 20 y 24 años (41,6%) y las que cuentan con entre 25 y 44 años (37,8%).

Las diferencias según sexo son pequeñas en los colectivos de ocupados. En cuanto al de desempleo registrado y aunque las estructuras porcentuales entre hombres y mujeres son muy similares, cabe destacar la importancia de las mujeres desempleadas entre 25 y 44 años (35,8%), con algo más de siete puntos porcentuales que sus homólogos masculinos (28,5%). Y algo parecido ocurre en el caso de la situación de desempleo no registrado que en el caso femenino crece el peso de los segmentos de más edad:

una de cada dos participantes tiene entre 25 y 44 años. Finalmente, en la situación de inactividad ganan peso los hombres más jóvenes (63,2%) y el reparto más equilibrado del colectivo femenino en los dos segmentos de edad más joven (hasta 25 años).

Por tanto y a modo de síntesis cabe destacar la importancia del colectivo desempleado como centro de los programas articulados como PAE. Destaca la

necesidad de mejorar el conocimiento de la edad de los participantes ya que quizás es excesivo el peso de los denominados de cualquier edad. Con respecto a las restantes situaciones frente a la actividad (ocupación, inactividad, paro no registrado) destaca la mayor juventud media del colectivo varón frente al femenino, más disperso en un rango más amplio de abanico de edad.

CUADRO 8.12. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PARTICIPANTES* SEGÚN GRUPOS DE EDAD, SEXO Y RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD

	Total	Hombres	Mujeres
Ocupados/as	10.235	5.618	4.617
Menos de 20 Años	2,4	3,1	1,5
Entre 20 y 24 Años	19,3	17,1	22,0
Entre 25 y 44 Años	57,2	55,8	58,9
Entre 45 y 49 Años	3,7	4,6	2,6
50 y más Años	3,4	4,7	1,8
Cualquier edad	14,0	14,7	13,3
Inactivos/as	2.582	1.381	1.201
Menos de 20 Años	48,7	63,2	32,0
Entre 20 y 24 Años	30,1	28,1	32,5
Entre 25 y 44 Años	13,4	7,9	19,8
Entre 45 y 49 Años	1,8	0,1	3,7
50 y más Años	3,6	0,1	7,5
Cualquier Edad	2,4	0,5	4,5
Desempleados Registrados	71.542	33.266	38.276
Menos de 20 Años	6,8	9,2	4,7
Entre 20 y 24 Años	19,5	18,4	20,5
Entre 25 y 44 Años	32,4	28,5	35,8
Entre 45 y 49 Años	2,9	2,4	3,3
50 y más Años	2,4	2,5	2,3
Cualquier Edad	36,0	39,0	33,4
Desempleados no Registrados (personas)	3.518	1.876	1.642
Menos de 20 Años	19,3	27,2	10,3
Entre 20 y 24 Años	41,6	44,8	37,9
Entre 25 y 44 Años	37,8	27,0	50,2
Entre 45 y 49 Años	0,6	0,5	0,7
50 y más Años	0,7	0,5	0,9
Cualquier Edad	0,0	0,0	0,0
Total participantes analizado	87.877	42.141	45.736

*Sólo se consideran los programas que contemplan esta información (sexo, edad y relación con la actividad).

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

La importancia del colectivo de desempleados justifica que se analice cuál es la trayectoria de las personas que participan en estos programas, es decir, cuánto tiempo llevan en dicha situación de desempleo.

- Con respecto a los desempleados registrados, el 41,4% de los participantes analizados lleva desempleada entre 6 meses y un año. Y una tercera parte, menos de seis meses (33%).

- Entre los desempleados no registrados ocurre que casi dos de cada tres personas lleva en dicha situación entre 6 meses y un año (58,5%). Pero, a diferencia de lo ya señalado en el caso del paro

registrado, uno de cada cinco (20,2%) lleva menos de seis meses en situación de desempleo⁴⁸ frente a uno de cada tres en el caso de los que ya se han registrado.

CUADRO 8.13. DESEMPLEADOS QUE PARTICIPAN EN PROGRAMAS-PAE SEGÚN EL PERIODO DE DESEMPLEO

	%
Total desempleados/as analizados	44.601
Total desempleados/as (1+2)	100,0
1. Desempleados/as registrados/as	92,9
Menos de 6 meses	33,0
Entre 6 y 12 meses	41,4
Más de 12 meses	25,5
2. Desempleados/as no registrados/as	7,1
Menos de 6 meses	20,2
Entre 6 y 12 meses	58,5
Más de 12 meses	21,3

Sólo se consideran los programas que contemplan esta información.

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

8.4.3. Análisis de los participantes según el tipo de programa

Presencia de participantes (sexo y relación con la actividad) según el tipo de programa

El análisis de los participantes se cierra con su clasificación según sexo, relación con la actividad y tipología del programa⁴⁹. Como primer resultado, el cuadro adjunto muestra que el mayor porcentaje de los participantes se corresponde con los programas de acompañamiento y orientación, a los que se adscribe el 52,6% de los varones y el 64,8% de las mujeres participantes, respectivamente.

El cruce de las variables consideradas muestra que, con respecto a la relación con la actividad

- En el caso de los “desempleados registrados” que es el grupo más numeroso tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, el porcentaje de usuarios principal corresponde a los programas de orientación y acompañamiento con un mayor peso en el caso de las mujeres frente al de los hombres (71,4% y 59,7%). En segundo lugar, se sitúan los

porcentajes de participantes en los programas de formación (20,6% y 18,8%, hombres y mujeres, respectivamente). Y, finalmente, conviene subrayar que el porcentaje de los desempleados registrados varones que participan en los programas de incentivos al empleo duplica a su homólogo femenino (12,8% frente al 6,1%).

- En lo que concierne a los participantes que aluden a una situación de “ocupación”, prácticamente uno de cada dos participa en algún programa de formación, sea hombre o mujer (45,5% y 40,5%). El segundo gran grupo participa en los programas de acompañamiento y orientación, de especial relevancia en el caso del colectivo femenino (46,8% frente al 39,3% de los hombres).
- Las personas calificadas de “desempleadas no registradas” muestran la mayor participación en programas de formación, con escasa diferencias según sexo (91,2% y 88%, para el colectivo masculino y femenino, respectivamente).
- En el grupo de participantes denominados “inactivos” las distribuciones porcentuales de los usuarios

⁴⁸ Lo que pudiera explicar, al menos parcialmente, la situación de no registro.

⁴⁹ Dada su importancia en términos de gasto y de participantes es preciso señalar que no se dispone de la información relativa a los participantes en los programas de incentivos de empleo.

CUADRO 8.14. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PARTICIPANTES SEGÚN SEXO Y RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD Y TIPOLOGÍA DE PROGRAMA DE PAE

	Relación con la Actividad				Total
	Ocupados	Inactivos	Desempl. Regis.	Desmpl. no regis.	
Hombres	5.618	1.381	33.266	1.876	42.141
% según tipo de programa:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– Orientación/acompañamiento	39,3	0,7	59,7	5,1	52,6
– Formación	10,9	20,9	40,2	6,2	21,7
– Reparto/Relevo de Trabajo	0,0	0,0	1,6	0,0	1,3
– Incentivos al Empleo	14,1	48,2	12,8	0,0	13,6
– Integración Discapacidad	0,0	0,0	1,4	0,0	1,1
– Creación Directa de Empleo	0,0	0,0	0,9	0,0	0,7
– Incentivos Nuevos Promotores	1,1	0,0	3,0	3,8	2,7
Mujeres	46.44	1.201	38.276	1.642	45.763
% según tipo de programa:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– Orientación/acompañamiento	46,8	0,6	71,4	8,2	64,8
– Formación	40,5	77,0	18,8	88,0	25,0
– Reparto/Relevo de Trabajo	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3
– Incentivos al Empleo	11,8	22,4	6,1	0,0	6,9
– Integración Discapacidad	0,0	0,0	0,8	0,0	0,7
– Creación Directa de Empleo	0,0	0,0	0,8	0,0	0,7
– Incentivos Nuevos Promotores	0,9	0,0	1,7	3,8	1,7

Los porcentajes más elevados se han señalado en negrita y cursiva.

Sólo se consideran los participantes para los que se completa esta información.

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

rios se reparte entre la formación y los incentivos al empleo (51,2% y 48,2%, respectivamente) en el caso del colectivo masculino. Por el contrario, el colectivo femenino se decanta en su mayoría por la formación (77%) en mayor medida que en lo que a su presencia en los programas de incentivos al empleo se refiere (22,4%).

- Finalmente, destacar que la participación en programas de creación directa de empleo está limitada únicamente al colectivo de desempleados registrados.

Presencia de participantes (sexo y edad) según el tipo de programa

En general, para la mayoría de los programas analizados la edad suele ser abierta, en el sentido de que los participantes no están restringidos a algún segmento de edad concreto. Este resultado que ya se ha comentado como de carácter general se repite en una parte importante de la tipología de programas considerados. Así, y como recoge el Cuadro 0.15, en cualquiera de los segmentos de edad considerados

(apartado a) de dicho cuadro y en el que se analizan los porcentajes de columna).

- La mayoría de los participantes se integran en la categoría de programas dirigidos a la orientación y el acompañamiento (al menos uno de cada dos) y, en segundo lugar, en los de formación (prácticamente uno de cada tres). La excepción corresponde al colectivo de cualquier edad, en el que gana peso el grupo de participantes de los programas denominados "incentivos al empleo", ya que son uno de cada tres.
- Y este resultado se refuerza en el caso del colectivo femenino, en el que dicha participación llega a casi tres de cada cuatro usuarias.

En cuanto al análisis según tipo de programa (apartado b) del mismo cuadro, centrado en los porcentajes de fila) se observa que la estructura de los participantes según segmentos de edad muestra interesantes matizaciones. Así,

- En los programas dirigidos al reparto/relevo de trabajo, integración de personas discapacitadas y cre-

ación directa de empleo, la totalidad de los participantes se adscriben al segmento de cualquier edad. Grupo al que se suma los participantes en los programas de incentivos al empleo. No hay diferencias entre el colectivo masculino y femenino.

• Y, por otra parte, la orientación, la formación y los incentivos a nuevos promotores se concentran en el segmento de 25 a 44 años. Asimismo, no hay diferencias destacables entre los colectivos de participantes masculino y femenino.

CUADRO 8.15. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PARTICIPANTES SEGÚN SEXO Y EDAD Y TIPOLOGÍA DE PROGRAMA DE PAE.

A) PORCENTAJE DE PARTICIPANTES SEGÚN TIPO DE PROGRAMA (% DE COLUMNA)

	Segmentos de edad (años) de los participantes				
	Menos de 20	De 20 a 24	De 25 a 44	Más de 45	Cualquier edad
Hombres	4.670	8.439	13.650	2.240	15.583
% según tipo de programa:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– Orientación/acompañamiento	54,8	66,6	57,3	60,5	31,0
– Formación	29,4	31,1	36,9	34,9	17,4
– Reparto/Relevo de Trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4
– Incentivos al Empleo	14,2	0,0	0,0	0,0	32,4
– Integración Discapacidad	0,0	0,0	0,0	0,0	13,5
– Creación Directa de Empleo	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9
– Incentivos Nuevos Promotores	1,6	2,3	5,8	4,6	0,4
Mujeres	2.166	9.976	17.921	2.557	14.563
% según tipo de programa:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– Orientación/acompañamiento	76,2	74,0	66,1	70,3	47,8
– Formación	21,2	24,5	30,8	28,6	19,7
– Reparto/Relevo de Trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
– Incentivos al Empleo	0,0	0,0	0,0	0,0	19,9
– Integración Discapacidad	0,0	0,0	0,0	0,0	8,8
– Creación Directa de Empleo	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2
– Incentivos Nuevos Promotores	2,6	1,5	3,0	1,1	0,7

Los porcentajes más elevados se han señalado en negrita y cursiva. Sólo se consideran los participantes para los que se completa esta información.
Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

B) PORCENTAJE DE PARTICIPANTES SEGÚN EDAD (% DE FILA)

	Segmentos de edad (años) de los participantes				
	Menos de 20	De 20 a 24	De 25 a 44	Más de 45	Cualquier edad
Hombres	4.670	8.439	13.650	2.240	15.583
% según edad (% de fila):	10,5	18,9	30,6	5,0	35,0
– Orientación/acompañamiento	11,5	25,3	35,3	6,1	21,8
– Formación	10,9	20,9	40,2	6,2	21,7
– Reparto/Relevo de Trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
– Incentivos al Empleo	11,6	0,0	0,0	0,0	88,4
– Integración Discapacidad	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
– Creación Directa de Empleo	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
– Incentivos Nuevos Promotores	6,2	16,0	64,3	8,4	5,2
Mujeres	2.166	9.976	17.921	2.557	14.563
% según edad (% de fila):	4,6	21,1	38,0	5,4	30,9
– Orientación/acompañamiento	5,6	24,9	40,0	6,1	23,5
– Formación	3,8	20,3	45,9	6,1	23,9
– Reparto/Relevo de Trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
– Incentivos al Empleo	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
– Integración Discapacidad	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
– Creación Directa de Empleo	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
– Incentivos Nuevos Promotores	6,4	17,4	61,9	3,3	11,0

Los porcentajes más elevados se han señalado en negrita y cursiva. Sólo se consideran los participantes para los que se completa esta información.
Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

8.4.4. Análisis de la formación. Duración de los cursos

La importancia de los programas de formación justifica que se dedique este espacio a conocer a qué tipo de programa se refiere y que duración tienen. La

duración se plantea en términos de horas que precisa el curso y éstos se dirigen básicamente al objetivo de formación aunque existe un pequeño colectivo de personas (11,9%) que participa en un curso en el marco de un programa asociado al tipo de orientación y acompañamiento.

CUADRO 8.16. PARTICIPANTES EN CURSOS DE FORMACIÓN Y DURACIÓN DE LOS CURSOS

Duración (Horas)	Tipología de Programa		(% Columna (Formación))
	Acompañamiento	Formación	
Menos de 7 Horas	4.159	58	0,2
Entre 7 y 35 Horas		4.529	14,5
Entre 36 y 140 Horas	60	4.185	13,4
Entre 141 y 420 Horas		13.092	41,8
Entre 421 y 840 Horas		7.729	24,7
Más de 840 Horas		1.708	5,5
Total Participantes Analizados	4.219	31.301	100,0
Distribución % de los Participantes según Tipos de Programa	11,9	88,1	100,0
Duración Media (Horas)	7,6	184,9	

Sólo se consideran los participantes para los que se completa esta información.

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

La duración media de los cursos de formación se sitúa en 185 horas, que equivale en términos de dedicación completa de algo más de un mes (en jornadas semanales 35 horas). La distribución de los participantes según la duración de los cursos muestra que:

- El porcentaje más importante (41,8%) corresponde al segmento de 141 a 420 horas, lo que equivaldría a cursos de una duración superior al mes.
- El segundo gran grupo en importancia (24,7%) es el relativo a los cursos que equivalen a entre tres y seis meses en dedicación completa.
- Los porcentajes de participantes disminuyen en los cursos de menor duración (14,5% y 13,4%, para los cursos de una semana e inferior al mes, respectivamente).
- Finalmente, un comentario aparte merece la participación de cursos de una duración inferior al día que son, lógicamente, la mayoría de los participantes en los casos en los que éstos tienen como objetivo la orientación y son residuales en el caso de los programas de formación (5,5%).

8.4.5. Análisis de la finalización y el abandono

La intención genérica de cualquier programa de empleo es mejorar la empleabilidad de las personas que participan. La cuestión a conocer es, por lo tanto, a dónde van una vez que finalizan el programa o, si acaso corresponde, porqué lo abandonan. La información recogida con respecto a cuál es el siguiente paso de las personas que participan en este tipo de programas es muy limitada. Y ello se debe a que:

- De una parte, se recoge información sobre el seguimiento de relativamente pocos participantes en estos programas y ésta se deteriora a medida que se desagrega la información (por sexo, edad).
- De otra, porque hay programas que justamente se encaminan hacia el empleo, luego la finalización es, a veces, un único acto (por ejemplo, el abono de la capitalización de la prestación a un nuevo promotor o los incentivos al empleo) y que presupon su ingreso en el mercado laboral.

Estas dificultades quedan claramente manifiestas al disponer de dicha información únicamente para el 25% de los participantes, situación que

empeora al desagregar este colectivo según el sexo o la edad, como se verá a continuación. Contando con la necesaria cautela en la valoración de estos resultados parece que, en general, se produce en

mayor proporción la finalización frente al abandono y no se detectan diferencias de importancia entre los colectivos según el sexo, ni tampoco en cuanto a la edad.

CUADRO 8.17. PARTICIPANTES QUE FINALIZAN EL PROGRAMA O QUE LO ABANDONAN. TOTAL

	Total	Hombres	Mujeres
Finalización	39.028	9.600	7.841
Abandono	5.310	876	575
Total	44.338	10.476	8.416
%			
Finalización	88,0	91,6	93,2
Abandono	12,0	8,4	6,8

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

CUADRO 8.18. PARTICIPANTES QUE FINALIZAN EL PROGRAMA O QUE LO ABANDONAN*, SEGÚN SEXO Y EDAD

	Total	Hombres	Mujeres
Total Participantes Analizados. Finalización	39.028	9.600	7.841
Menos de 20 años	6,7	14,9	7,1
De 20 a 24 años	8,3	17,1	20,3
De 25 a 44 años	19,4	38,0	49,9
De 45 a 50 años	1,7	3,6	4,0
50 y más años	1,7	4,3	3,4
Cualquier edad	62,1	22,2	15,3
Total Participantes Analizados. Abandono	5.310	876	575
Menos de 20 años	3,1	14,4	5,6
De 20 a 24 años	5,0	19,4	16,2
De 25 a 44 años	14,1	46,6	58,8
De 45 a 50 años	1,2	3,5	5,9
50 y más años	0,8	2,6	3,0
Cualquier edad	75,8	13,5	10,6

Sólo se consideran los participantes para los que se completa esta información

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

Tal y como se ha mencionado, el seguimiento de las personas que participan en los programas es, en la actualidad, escaso considerado en términos generales. De hecho, para el colectivo de participantes de los que se dispone de información con respecto a cuál es su destino una vez finalizado el programa, en tres cuartas partes de los casos se alude a no sabe/no contesta.

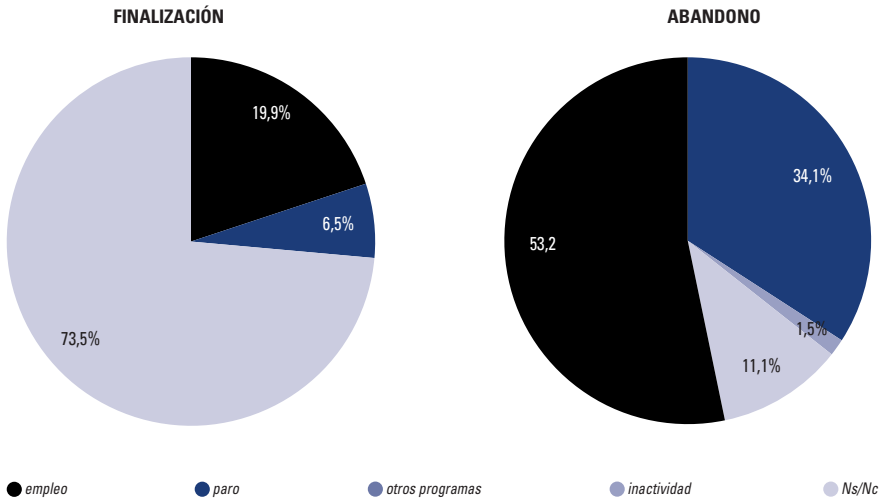
En el caso de los abandonos, la situación mejora ostensiblemente: en uno de cada dos casos, se produce la incorporación al mercado laboral; en uno de cada tres, sin embargo, se alude al paro lo que equivaldría a un abandono por desánimo o falta de interés o de expectativa. Finalmente, el desconocimiento se limitaría al 11% de los casos.

La información recogida con respecto a cuál es el destino de las personas desempleadas que participan en un programa integrado en la PAE es muy limitada. La información del Cuadro 0.19 sólo debe de tomarse a título orientativo ya que el colectivo al que se refiere es inferior a una tercera parte de los participantes que aludían a la situación de paro registrado.

Asumiendo dichas cautelas se observa que la situación de conocimiento cuando se trata de finalización o de abandono del programa difiere:

- En los casos de finalización sigue primando el desconocimiento e independientemente de cual sea la duración de dicha situación de desempleo.

GRÁFICO 8.6. DESTINO DE LA FINALIZACIÓN O DEL ABANDONO DE LOS PROGRAMAS



Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003).

CUADRO 8.19. FINALIZACIONES Y ABANDONOS SEGÚN EL TIEMPO EN EL DESEMPLEO DEL PARTICIPANTE

	Total participantes desempleados	Tiempo en el desempleo		
		Menos de 6 Meses	Entre 6 y 12 meses	Más de 12 meses
Finalizaciones	31.310	10.031	5.860	3.836
- Empleo	19,9	0,1	0,3	0,1
- Paro	6,5	0,0	0,1	0,1
- Otros Programas	0,0	0,0	0,0	0,0
- Inactividad	0,0	0,0	0,0	0,0
- No sabe/No contesta	73,5	99,8	99,6	99,8
Abandono	4.160	524	106	233
- Empleo	53,2	49,0	47,2	36,1
- Paro	34,1	37,2	43,4	40,8
- Otros Programas	0,0	0,0	0,0	0,0
- Inactividad	1,5	7,1	5,7	9,0
- No sabe/No contest	11,1	6,7	3,8	14,2

Sólo se consideran los participantes para los que se completa esta información

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

- Sin embargo, en los casos de abandono el argumento principal de salida del programa es el empleo.
- Ahora bien, de la información adjunta también podría concluirse que a medida que el participante está más tiempo en el desempleo no parece que mejore su salida hacia al empleo (del 49% al 36,9%). Asimismo, el abandono para seguir en el paro (o al menos esto es lo que se declara o lo que

los gestores de los programas dicen conocer) concierne a entre el 37,2% y el 43,4% de los mismos.

8.4.6. Otros programas que inciden en los recursos laborales de la CAPV

La formación se plantea como uno de los pilares fundamentales de la integración laboral y, desde luego, de la permanencia en este mercado. Una vez superadas las etapas en las que el acento se puso en

la educación y la formación de los nuevos efectivos, en los últimos años se ha consolidado la formación continua para las personas ocupadas, que ya en la actualidad se plantea como “Lifelong Learning”, es decir, la formación a lo largo de la vida. Ahora bien, asumiendo la importancia otorgada al continuo reciclaje y adaptación de las personas a las necesidades que demanda el mercado

laboral lo cierto es que, como se ha anticipado en el apartado relativo a metodología, este tipo de programas está excluido como PAE de acuerdo con la metodología de Eurostat. Pero, sin embargo, contribuyen a la mejora continua del mercado de trabajo vasco y por esta razón se han considerado oportuno detallar los datos principales relativos a estas iniciativas.

CUADRO 8.20. OTROS PROGRAMAS RELEVANTES APLICADOS AL MERCADO DE TRABAJO VASCO.2000

Variable	2000
Gasto (miles de €)	37.969
Participantes	178.192
Gasto/participante (euros)	213
Desagregación* según sexo (%)	100,0 %
Hombres	65,6 %
Mujeres	34,4
Desagregación según tramos de edad*	100,0
Menos de 25 años	0,2
De 25 a 44 años	0,9
Más de 45 años	0,1
Cualquier edad	98,7

* Sobre el conjunto de cuestionarios que completan la información.

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

Los programas incluidos se dirigen a la formación y, en principio, a las personas ocupadas. De hecho, el 99% son personas ocupadas y el 1% restante, desde las entidades realizadoras de estas actividades se alude en muy pequeña proporción a otras situaciones como el desempleo. Atendiendo al sexo, los usuarios son mayoritariamente varones y, en general, se desconoce la edad aludiéndose mayoritariamente a “cualquier edad”.

Finalmente, cabe mencionar el programa denominado Observatorio del sistema vasco de formación profesional⁵⁰, con el objetivo de identificar “los desequilibrios relativos a la oferta y demanda de empleo, las cualificaciones y necesidades formativas, las

competencias profesionales, y los condicionantes laborales, para proponer medidas de actuación”. El ámbito de actuación y de información del Observatorio se circunscribe a las profesiones, respecto de las cuales se establecen los siguientes contenidos:

- Competencias profesionales
- Indicadores de actividad / ocupación / desempleo
- Cualificación
- Condiciones laborales
- Proyecciones ocupacionales

⁵⁰ Para más información, ver www.egailan.com

***LAS PAE DE LA CAPV EN
EL CONTEXTO EUROPEO
Y VALORACION DE SU
EFECTIVIDAD***

9. Comparación de las políticas activas de empleo de la CAPV y la UE

El objetivo de este capítulo es llevar a cabo un análisis comparativo de la actividad en materia de Políticas Activas de Empleo (PAE) entre la CAPV y la UE-15. Con este fin, se presenta en primer lugar la situación del mercado laboral en los dos ámbitos geográficos a efectos de ofrecer una perspectiva de los entornos respectivos en los que se enmarcan las PAE, para posteriormente pasar a realizar un análisis comparativo de las PAE entre la CAPV y la UE-15. Dicha comparación se va a centrar en la cifra de gasto en PAE y la composición del mismo, así como en el análisis del número de participantes y del gasto medio por participante.

9.1. Situación del mercado laboral de la CAPV frente al de la UE (año 2000)

Como se ha indicado en la introducción, esta sección tiene por objeto presentar las características principales del mercado laboral en la CAPV y en la UE-15⁵¹. El principal objetivo de esta caracterización comparada es presentar los contextos respectivos en los que se enmarcan las actividades en materia de PAE que se analizarán en los siguientes apartados de este capítulo para, de esta forma, proporcionar una visión más completa que permita explicar las posibles diferencias observadas en las PAE de la CAPV y las de los países de su entorno.

Mejores indicadores laborales en la UE-15 que en la CAPV. La menor diferencia se registra en la tasa de actividad.

En líneas generales, cabe destacar que el panorama laboral en el conjunto de la UE-15 presenta

unos indicadores más positivos que los de la CAPV, pese al proceso de convergencia que se ha venido registrando en los ejercicios anteriores. Así, comenzando por la tasa de actividad⁵², la población activa en la CAPV asciende al 66,7% del total de la población en edad de trabajar, porcentaje éste ligeramente inferior al de la media de la UE-15 (69%).

Mayor tasa de paro y menor tasa de empleo en el caso de la CAPV frente a la media de la UE-15.

Las tasas de empleo⁵³ y paro⁵⁴ de la CAPV presentan un mayor diferencial respecto a la media europea, de manera que la primera se sitúa en el 57,6% de la población en edad de trabajar en la CAPV mientras que en la UE-15 se eleva al 63,3%. En cuanto al desempleo, la CAPV registra una tasa mayor que la de la UE-15 (13,7% y 8,2%, respectivamente).

En la CAPV, el colectivo masculino presenta mejores indicadores que las mujeres. Las diferencias respecto a la UE son muy reducidas en el caso de los hombres y, en algún caso, favorables a la CAPV.

El análisis por géneros pone de manifiesto una situación más favorable para el colectivo masculino, tanto en la CAPV como en la UE-15. Cabe destacar que en algunos indicadores del colectivo masculino, la CAPV presenta unas cifras mejores que las de la media de la UE-15. Así, la tasa de actividad masculina en la CAPV es del 79,5%, frente al 78,1% correspondiente a la media europea. Las tasas de empleo y

⁵¹ Todos los datos corresponden al año 2000 dado que la información procedente de Eurostat y de la explotación de campo de Iker sobre PAE hace referencia a dicho ejercicio.

⁵² Medida como el porcentaje que suponen el conjunto de ocupados y parados en el total de personas entre 15 y 64 años.

⁵³ Población ocupada entre 15 y 64 años sobre el total de la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años).

⁵⁴ Población desempleada sobre la población activa.

CUADRO 9.1. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES LABORALES EN LA CAPV Y EN LA UE-15, POR GÉNERO Y EDAD (2000).

Total	CAPV			UE-15		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Tasa de actividad (1)	79,5	53,8	66,7	78,1	59,9	69,0
Tasa de empleo	71,9	43,1	57,6	72,5	54,0	63,3
15-24 años	36,0	26,0	31,1	43,8	36,8	40,3
25-54 años	86,3	54,1	70,5	87,2	65,9	76,6
55-64 años	51,6	17,8	34,0	47,9	27,9	37,7
Tasa de paro	9,7	20,3	13,7	7,0	9,7	8,2
15-24 años	23,3	36,9	29,5	13,7	16,2	14,8
25 y más años	7,9	17,2	11,5	5,5	7,7	6,4

Fuentes: Comisión Europea, El empleo en Europa 2001, Eustat, PRA y Gobierno Vasco, CMT-2001.

(1) Medida como el porcentaje que suponen el conjunto de ocupados y parados en el total de personas entre 15 y 64 años.

paro masculinas, una vez más, presentan una situación ligeramente peor en la CAPV, pero en cualquier caso, más cercana a la de la UE-15 que la observada para el conjunto de la población. En este sentido, la tasa de empleo masculino en la CAPV en 2000 alcanza el 71,9% (72,5% en la UE-15), mientras que la de paro se sitúa en el 9,7% (media europea del 7%).

Situación especialmente negativa entre los jóvenes vascos frente a sus homólogos europeos

Por grupos de edad, es posible observar que los jóvenes vascos entre 15-24 años presentan los peores indicadores, de forma que la tasa de empleo para dicho colectivo se sitúa en el 31,1% en la CAPV frente al 40,3% correspondiente a la media europea. Por lo que se refiere al desempleo juvenil, la CAPV presenta una tasa considerablemente superior a la correspondiente al conjunto europeo (29,5% frente al 14,8%), que se reduce significativamente para los mayores de 25 años (11,5% frente al 6,4%, respectivamente).

Peores indicadores laborales para el colectivo femenino, con un diferencial negativo más acentuado respecto al de la media de la UE-15 que el de los hombres.

En cuanto a las mujeres, cabe destacar no sólo que todos sus indicadores laborales son peores que los de los hombres en las dos áreas geográficas consideradas si no que, además, el diferencial que presenta la CAPV respecto a la media de la UE es especialmente acusado entre el colectivo femenino. Así,

la tasa de actividad femenina de la CAPV se sitúa en el 53,8%, frente al 59,9% de la media de la UE-15.

Por su parte, la tasa de empleo femenina arroja un diferencial aún más acusado, de forma que frente al 43,1% correspondiente a la CAPV, el mismo indicador alcanza el 54% en la UE-15. El análisis por edades revela la existencia de indicadores peores entre las mujeres vascas frente a sus homólogas europeas, cualquiera que sea el tramo de edad elegido.

Finalmente, un análisis detallado de las tasa de paro pone de manifiesto una diferencia considerable entre la CAPV y la UE-15 aún más acentuada que en el caso de la tasa de empleo. Así, el paro femenino en la CAPV alcanza el 20,3% mientras la media para el conjunto de la UE-15 se sitúa en el 9,7%. Es precisamente entre el colectivo de jóvenes paradas (15-24 años) donde las diferencias son más notables, de forma que el 36,9% de las jóvenes vascas están en paro frente al 16,2% de la media europea. Las mujeres mayores de 25 años, por su parte, presentan unas tasas menores de desempleo, pero en cualquier caso nuevamente desfavorables para el caso de la CAPV (17,2% frente al 7,7% del conjunto de la UE-15).

Desempleo más acusado en los países mediterráneos. Mejores indicadores y situación más igualada entre ambos colectivos en los países del centro y norte de Europa. La CAPV se sitúa como un país típico del sur de Europa.

Pasando a ofrecer una visión desglosada del conjunto de la UE-15 por países, se presentan las tasas

de paro y empleo para cada uno de los Estados miembros de la UE-15. Como puede observarse, el desempleo afecta particularmente a los países mediterráneos, que registran tanto las mayores tasas de paro como las menores tasas de empleo. Así, España, Grecia e Italia muestran tasas de paro de dos dígitos (14,1%, 11,1% y 10,5%, respectivamente), al

igual que la CAPV (13,7%). Por el contrario, Luxemburgo, Holanda y Austria presentan una situación laboral prácticamente de pleno empleo (2,4%, 3,0% y 3,7%, respectivamente).

De manera similar, las menores tasas de empleo corresponden a Italia, España y Grecia (53,4%,

CUADRO 9.2. PRINCIPALES INDICADORES LABORALES EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15, POR GÉNERO (2000).

	Tasa de paro			Tasa de empleo		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Bélgica	7,0	5,7	8,8	60,9	69,8	51,9
Dinamarca	4,7	4,2	5,3	76,4	80,7	72,1
Alemania	7,9	7,6	8,3	65,3	72,7	57,8
Grecia	11,1	7,3	16,7	55,9	71,3	41,3
España	14,1	9,8	20,6	54,7	69,6	40,3
Francia	9,5	7,8	11,5	61,7	68,8	54,8
Irlanda	4,2	4,3	4,2	64,5	75,6	53,4
Italia	10,5	8,0	14,4	53,4	67,6	39,3
Luxemburgo	2,4	1,9	3,3	62,7	75,0	50,0
Holanda	3,0	2,3	3,8	72,9	82,1	63,4
Austria	3,7	3,2	4,4	67,9	76,2	59,7
Portugal	4,1	3,3	5,1	68,1	76,2	60,4
Finlandia	9,8	9,0	10,6	68,1	71,1	65,2
Suecia	5,9	6,0	5,8	71,1	72,6	69,7
Reino Unido	5,5	6,0	4,9	71,2	77,9	64,5
UE-15	8,2	7,0	9,7	63,3	72,5	54,0
CAPV	13,7	9,7	20,3	57,6	71,9	43,1

Fuente: Comisión Europea, Eurostat, Yearbook 2002 y Eustat, PRA.

54,7% y 55,9%, respectivamente), mientras que Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Suecia presentan las más elevadas (76,4%, 72,9%, 71,2% y 71,1%, también respectivamente). Con relación a este indicador, la CAPV también se sitúa junto a los países del sur con un 57,6% de tasa de empleo.

Acusado desempleo masculino y femenino en la CAPV y en los países mediterráneos, frente a los países del norte y centro europeo.

El análisis por géneros revela no sólo una situación, en líneas generales, peor para las mujeres, sino que las mayores diferencias entre ambos colectivos tienden a agudizarse en los países con peores indicadores. En este sentido, una vez más las mayores tasas de paro femenino se concentran en el Mediterráneo, esto es, España, Grecia, Italia y Francia (20,6%,

16,7%, 14,4% y 11,5%, respectivamente), presentando la CAPV la segunda tasa más elevada tras España, con un 20,3%. Por el contrario, Luxemburgo, Holanda e Irlanda registran el menor paro femenino (3,3%, 3,8% y 4,2%, respectivamente).

En cuanto al paro masculino, resulta destacable la irrupción de Finlandia en segundo lugar (9%) tras España (9,8%) y seguida de Italia (8,0%), situándose la CAPV nuevamente tras el indicador correspondiente a España (9,7%). Una vez más, el menor desempleo masculino corresponde a Luxemburgo, Holanda y Austria (1,9%, 2,3% y 3,2%, respectivamente). Asimismo, cabe destacar que, contrariamente a la tendencia general, Reino Unido, Suecia e Irlanda presentan una mayor tasa de desempleo masculino que femenino, aunque los valores relativos a estos dos países últimos son muy parecidos entre los dos géneros.

La tasa de empleo masculino de la CAPV supera a la media europea y se sitúa en niveles similares a Grecia, Suecia y Finlandia, mientras que la tasa femenina se encuentra entre las más bajas.

Por lo que respecta al análisis por géneros de la tasa de empleo, todos los países de la UE-15 presentan una mayor tasa de empleo masculino frente a la tasa femenina en el ejercicio del 2000. Así, las mayores tasas de empleo masculino corresponden a Holanda, Dinamarca, Austria y Portugal (82,1%, 80,7%, 76,2% y 76,2%, respectivamente), mientras que las menores, una vez más, se concentran en el Mediterráneo, esto es, Italia, Francia y España (67,6%, 68,8% y 69,6%, también respectivamente). Cabe destacar que en lo referente a este indicador la CAPV presenta una situación pareja a la media europea (71,9% frente al 72,5%, respectivamente), superando a países como Bélgica y Finlandia (69,8% y 71,1%, respectivamente), además de los anteriormente mencionados.

Por su parte, la tasa de empleo femenino alcanza sus valores más elevados en Escandinavia, ocupando los tres primeros puestos Dinamarca, Suecia y Finlandia (72,1%, 69,7% y 65,2%, respectivamente), mientras que las menores tasas corresponden a Italia, España y Grecia (39,3%, 40,3% y 41,3%, también respectivamente). La tasa de empleo femenina de la CAPV (43,1%), coloca a la misma a la cola de la ocupación femenina en Europa junto a los tres países mediterráneos anteriormente reseñados.

9.2. Comparativa entre las PAE de la CAPV y la UE

En esta sección se presenta un análisis comparativo de la actividad en materia de PAE entre la CAPV y la UE-15⁵⁵ en el año 2000. Con este fin, este análisis concentrará su atención en el gasto comparativo realizado en PAE en los dos ámbitos geográficos considerados, además de proceder a analizar de

manera comparada tanto la composición de este gasto como los participantes y el gasto medio por participante.

9.2.1. Gasto

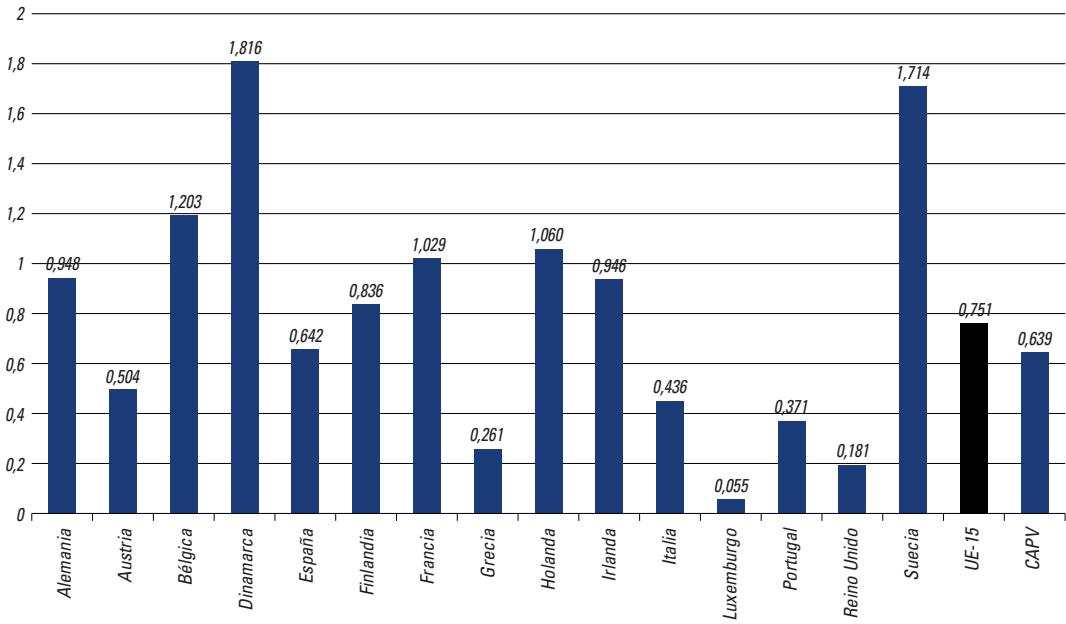
Porcentaje de gasto en PAE sobre el PIB de la CAPV ligeramente inferior a la media de la UE. Importantes diferencias con algunos países.

Comenzando por el gasto total realizado, y siempre atendiendo a los resultados del trabajo de campo realizado, el volumen de fondos destinados a las PAE en el ámbito de la CAPV asciende a 259.547 miles de euros, cantidad ésta que supone un 0,639% del PIB vasco correspondiente al ejercicio del 2000. La comparación con la información suministrada por Eurostat permite comprobar que este ratio es ligeramente inferior al del conjunto de la UE (0,751%), aunque prácticamente equivalente al ratio correspondiente a España (0,642%). Por otra parte, el ratio vasco muestra que la CAPV dedica un mayor porcentaje relativo de recursos a las PAE que otros países de la UE, como Luxemburgo (0,055%), el Reino Unido (0,181%), Grecia (0,261%), Portugal (0,371%), Italia (0,436%) y Austria (0,504%). Por el contrario, y con relación al resto de países de la UE, la CAPV destina un volumen relativo menor de recursos, especialmente si la comparación se realiza con los países que cuentan con los mejores indicadores tales como Dinamarca, Suecia o Bélgica (1,816%, 1,714% y 1,203%).

Curiosamente, conviene subrayar el hecho de que algunos de los países que más recursos dedican porcentualmente a las PAE son precisamente los que cuentan con mejores situaciones de sus respectivos mercados laborales. Para ilustrar esta aparente paradoja, se presenta el porcentaje que supone el gasto en PAE sobre el conjunto del PIB —medido en el eje vertical y como diferencia respecto a la media de la UE— junto con la tasa de desempleo —en el eje horizontal y medida también respecto a la media de la UE—.

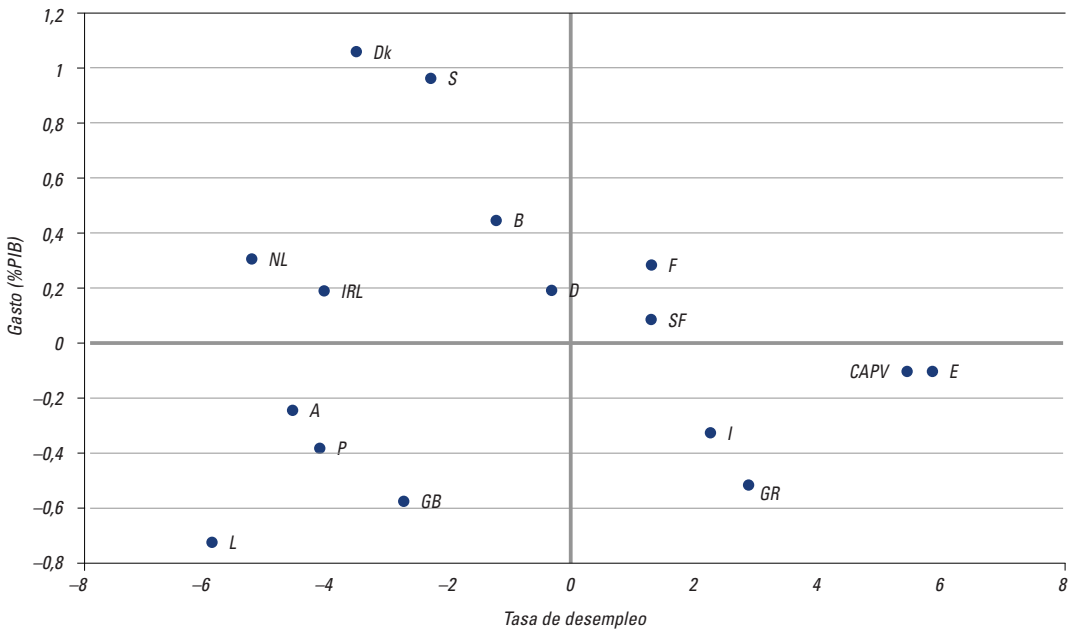
⁵⁵ Los datos correspondientes a los países de la UE-15 corresponden al estudio 'European Social Statistics. Labour Market Policy, Expenditure and Participants' e incluyen aquellas actuaciones en materia de PAE ofertadas por los distintos agentes públicos (administración central, regional y local) y dirigidas a colectivos con dificultades especiales para acceder al mercado laboral. En líneas generales, se contemplan las medidas dirigidas a los desempleados, a los ocupados con riesgo de perder su empleo y a los inactivos interesados en acceder al mercado laboral.

GRÁFICO 9.1. GASTO EN PAE EN LOS PAÍSES DE LA UE-15 Y LA CAPV, % DEL PIB (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

GRÁFICO 9.2. GASTO EN PAE (% PIB) Y TASA DE DESEMPLEO CON RESPECTO A LOS VALORES MEDIOS DEL CONJUNTO DE LA UE-15 (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Si bien a priori podría esperarse una relación positiva entre la tasa de desempleo y el gasto porcentual en PAE, éste no resulta necesariamente el caso en todos los países. En este sentido, los dos ejes considerados muestran cuatro cuadrantes en los que se sitúan los diferentes países. Así, los que se encuentran en el cuadrante superior izquierdo (Dinamarca, Suecia, Bélgica, Holanda, Irlanda y Alemania) se caracterizan por un gasto relativo en PAE superior al de la media de la UE pese a presentar una tasa de desempleo inferior a la del conjunto de la UE. Por el contrario, los países que se encuentran en el cuadrante inferior derecho presentan un gasto relativo en PAE inferior en PAE al del conjunto de la UE a pesar de tener un desempleo mayor. La propia CAPV se encuentra englobada en este cuadrante, además de todos los países del sur de Europa (España, Italia y Grecia). Por su parte, el cuadrante superior derecho refleja a los países con un desempleo superior a la media así como con un gasto relativo en PAE también superior (Francia y Finlandia), mientras que, finalmente, el cuadrante inferior izquierdo muestra aquellos países con un desempleo inferior al del conjunto

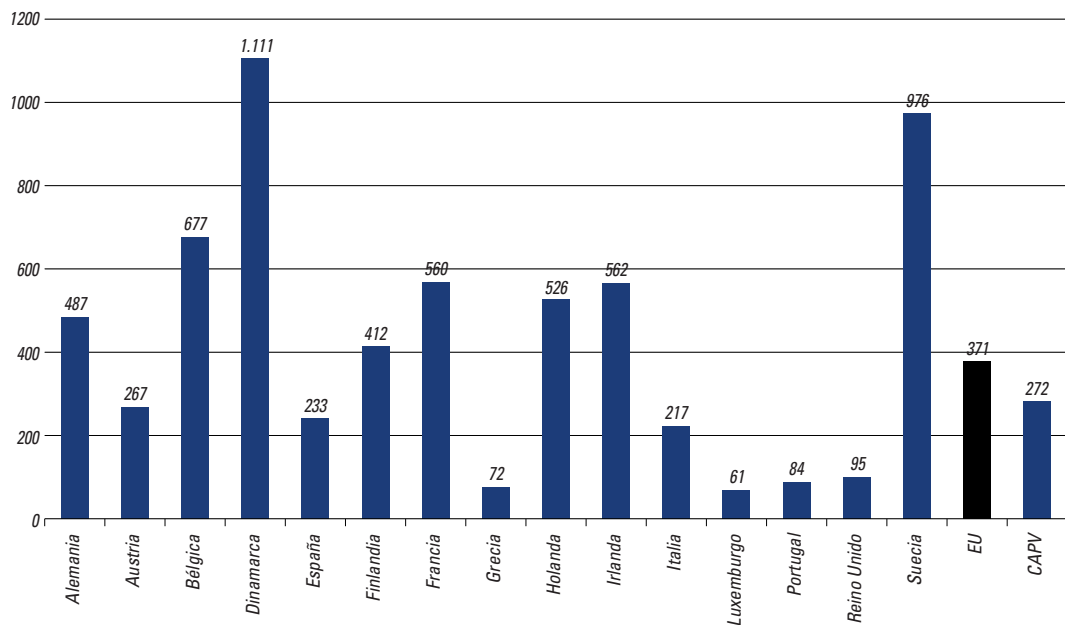
de la UE y que también presentan un gasto porcentual en PAE inferior al de la media (Luxemburgo, el Reino Unido, Portugal y Austria).

Por lo tanto, y teniendo en cuenta esta información, es posible sugerir que la CAPV, pese a presentar una de las tasas de desempleo más elevadas de la UE, registra un gasto porcentual en PAE ligeramente inferior a la media europea, situación ésta que comparte con el resto de países del Sur de Europa. En cualquier caso, cabe añadir que la posición relativa de la CAPV es muy cercana al gasto medio en PAE de la UE, por lo que, a diferencia de Grecia e Italia, la CAPV se encontraría próxima a un cambio de cuadrante.

El gasto en PAE por persona activa también resulta inferior en la CAPV al gasto medio de la UE.

Continuando con el análisis del esfuerzo inversor en PAE, se muestra el gasto en PAE por persona activa en los países de la UE y en la CAPV. Una vez más, la CAPV, con un gasto de 272 euros por persona activa

GRÁFICO 9.3. GASTO EN PAE POR PERSONA ACTIVA EN LOS PAÍSES DE LA UE-15 Y EN LA CAPV, EN EUROS (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

va presenta una cifra ligeramente inferior a la del conjunto de la UE (371 euros por persona activa). En cualquier caso, la CAPV se sitúa inmediatamente por debajo de la media europea, superando tanto a países con volúmenes relativos cercanos (Austria, España e Italia, con 267, 233 y 217 euros por persona, respectivamente), mientras que países como Luxemburgo, Grecia, Portugal y el Reino Unido presentan cifras considerablemente más reducidas (61, 72, 84 y 95 euros por persona activa, respectivamente). Por el contrario, y en línea con lo comentado hasta ahora, los países escandinavos vuelven a registrar las cifras relativas de gasto más elevadas y notablemente superiores a las del resto, alcanzándose 1.111 euros en Dinamarca y 976 euros en Suecia.

Por lo tanto, y a modo de conclusión de esta sección, cabe destacar que la CAPV presenta unos indicadores de esfuerzo inversor ligeramente inferiores a los del conjunto de la UE y muy similares a los de España, a pesar de que cuenta con una tasa de desempleo relativamente elevada. En este sentido, la CAPV se puede encuadrar junto a los países del sur de Europa, los cuales gastan menos que la media de

la UE pese a presentar una tasa de paro superior a la del conjunto europeo.

9.2.2. Composición del gasto

La mitad de gasto total en PAE en la CAPV se destina a los programas de incentivos al empleo. Por el contrario, la distribución del gasto es más equilibrada en el conjunto de la UE.

Esta sección se centra en el gasto en PAE desglosado por el tipo de programa y por los receptores del gasto⁵⁶. Así, y comenzando el análisis atendiendo a la clasificación del gasto por tipo de programas, y centrando la comparación entre la CAPV y el conjunto de la UE, los datos disponibles revelan que la mitad del gasto total en PAE en la CAPV (50,6%) se destina a los programas de incentivos al empleo, mientras que la media de la UE para este tipo de programas se sitúa en el 17% del gasto total. El tipo de programas que concentra el mayor porcentaje del presupuesto en PAE en el conjunto de la UE corresponde a la formación (31,2%), que en la CAPV se sitúa en el segundo lugar con un 22% del gasto total.

CUADRO 9.3. INVERSIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO EN PAE POR TIPOS DE PROGRAMAS EN LA CAPV Y EN LA UE-15 (2000)

	CAPV	UE-15	Millones de euros	%
	Miles de euros	%		
Tipo 1: Servicios públicos generales de empleo/Acompañamiento y orientación	11.752	4,5	5.978,8	9,4
Tipo 2: Formación	57.042	22,0	20.034,5	31,2
Tipo 3: Reparto del trabajo y relevo laboral	4.451	1,7	469,1	0,7
Tipo 4: Incentivos al empleo	131.511	50,6	10.907	17,0
Tipo 5: Integración de personas discapacitadas	16.828	6,5	9.052,6	14,1
Tipo 6: Creación directa de empleo	14.156	5,5	15.947,7	24,9
Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	23.807	9,2	1.720,7	2,7
TOTAL CATEGORÍAS	259.547	100,0	64.110,4	100,0

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

El resto de programas en la CAPV presentan unos porcentajes significativamente más reducidos, siendo el de incentivos para nuevos promotores de em-

presas y autoempleo el único que se acerca al 10% con un 9,2%. Por su parte, y en el conjunto de la UE, la distribución del gasto en PAE entre los diferentes

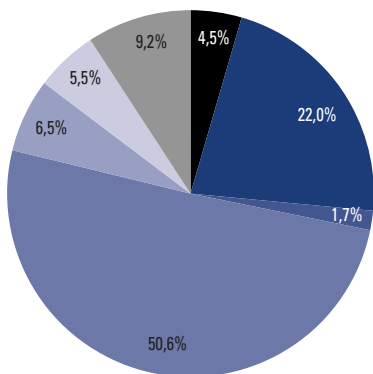
⁵⁶ En cuanto a las tipologías de programas, cabe mencionar que se ha procedido a unir las categorías 0 (Servicios públicos generales de empleo) y 1 (Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo), con vistas a hacer la comparación entre los distintos países más homogénea, dado que una serie de países no presentaban la información desglosada para cada uno de estos tipos de programas.

programas resulta mucho más equilibrada de modo que tras los de formación los más importantes en términos monetarios son los de creación directa de

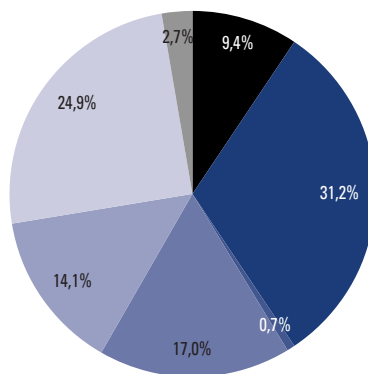
empleo (24,9% del gasto total), incentivos al empleo (17%) e integración de personas discapacitadas (14,1%).

GRÁFICO 9.4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN PAE ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE PROGRAMAS EN LA CAPV Y EN LA UE-15 (2000)

Tipología de programas-CAPV



Tipología de programas-Media UE



- Servicios públicos generales de empleo/Acompañamiento y orientación
- Reparto de trabajo y relevo laboral
- Integración de personas discapacitadas
- Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo
- Formación
- Incentivos al empleo
- Creación directa de empleo

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Peso significativo de la formación en gran parte de los países europeos. Distribución del gasto por programas en la CAPV similar a la de Italia y España.

Pasando a analizar la distribución del gasto en PAE por programas para cada uno de los Estados miembros de la UE, resulta destacable, en primer lugar, el peso relativo preponderante de los programas de formación en la mayoría de los países. Así, estos programas de formación aglutinan los porcentajes más elevados del gasto total en PAE en Alemania, Grecia, Finlandia (42% en cada uno de ellos), Austria (40%), Suecia (39%), Portugal (38%) y Dinamarca (37%). Por su parte, los incentivos al empleo son los principales receptores del gasto tanto en Luxemburgo como en Italia y España (75%, 52% y 41%, respectivamente), mientras que la creación di-

recta de empleo concentra el mayor porcentaje de fondos en Irlanda, Francia y Bélgica (54%, 40% y 37%, respectivamente).

Cabe destacar que Italia y España muestran una distribución porcentual del gasto PAE relativamente similar a la de la CAPV, aglutinando los programas de incentivos al empleo y de formación el grueso de la inversión en PAE. Por otra parte, resulta destacable el importante peso de los incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo tanto en Grecia como en Italia o la propia CAPV (10%, 9% y 9%, respectivamente).

Por lo tanto, se puede deducir que la distribución porcentual del gasto en PAE por tipos de programa de la CAPV es muy similar a la de Italia y España, con una preponderancia especial de los programas de incentivos al empleo.

CUADRO 9.4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN PAE ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE PROGRAMAS EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15 (2000)⁵⁷

Descripción	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	RU	UE	CAPV
Servicios públicos generales de empleo / Acompañamiento y orientación	17	9	3	3	1	9	2	—	—	13	27	32	11	12	51	9	4
Formación	13	37	42	42	24	27	26	26	0	8	40	38	42	39	25	31	22
Reparto del trabajo y relevo laboral	10	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	1	2
Incentivos al empleo	12	27	9	16	41	15	14	52	75	6	13	10	14	14	4	17	51
Integración de personas discapacitadas	10	23	14	29	10	9	0	1	25	43	11	3	11	28	13	14	6
Creación directa de empleo	37	3	28	0	17	40	54	12	0	30	8	14	4	2	7	25	6
Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	0	4	10	6	0	4	9	0	0	1	3	1	3	0	3	9	
Total categorías (1-7)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Tres cuartas partes del gasto en PAE en la CAPV se dirige a las empresas, mientras que la distribución entre los distintos tipos de receptores es mucho más homogénea en el conjunto de la UE.

En cuanto a los principales receptores de los gastos en PAE, la gran mayoría de las transferencias de la CAPV se realizan a las empresas (75% del gasto total), lo que se debe en gran medida al peso preponderante de los programas de incentivos al empleo⁵⁸. Por otra parte, el 12,8% de los recursos de la CAPV se transfieren a los proveedores de servicios—ligado principalmente a los programas de formación—, mientras que el 12% restante se materializa en transferencias directas a los beneficiarios. Por su parte, y por lo que respecta al conjunto de la UE, la distribución entre los distintos tipos de receptores de fondos resulta mucho más equilibrada—reflejo de la distribución más homogénea del gasto PAE entre los distintos tipos de programas—, de manera que el 35% de los recursos se transfieren a las empresas, el 32% a los proveedores de servicios y el 25% a los beneficiarios directamente.

Situación variada entre los distintos países en cuanto a los colectivos receptores del gasto. La distribución italiana es la más parecida a la de la CAPV.

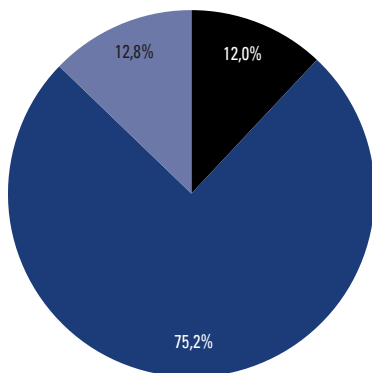
El desglose por Estados Miembros de los colectivos receptores, permite obtener alguna conclusión relevante. Como puede observarse, la situación es muy heterogénea entre los diversos países. Así, un primer grupo de países (Bélgica, Finlandia, Suecia, Austria y Portugal) se caracteriza por mostrar un peso relativo bastante similar entre los distintos tipos de receptores considerados. Por el contrario, y para el resto de países, el peso relativo de cada uno de los posibles receptores varía ampliamente. En este sentido conviene distinguir la situación existente en países como Italia, España y Francia, donde las transferencias a empresas concentran el grueso de las mismas (73%, 70% y 61%, respectivamente), presentando por ello, especialmente Italia, un escenario relativamente equivalente al de la CAPV. Por contra, en países como Dinamarca y Luxemburgo, las transferencias directas a beneficiarios son las más habituales (69% y 62% del total, respectiva-

⁵⁷ No se cuenta con información referente al porcentaje del gasto que representan los Servicios públicos generales de empleo / Acompañamiento y orientación en Italia y Luxemburgo por lo que las comparaciones deben interpretarse con cautela.

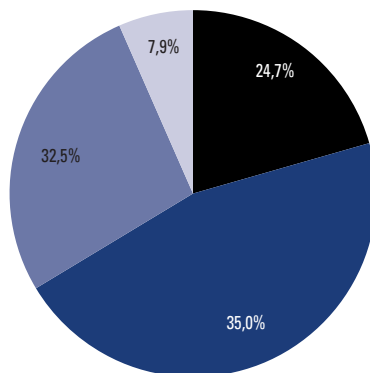
⁵⁸ Como se ha apuntado anteriormente, los programas de incentivos al empleo concentran el 51% del gasto total en PAE en la CAPV, donde este tipo de programas gestionan la gran mayoría de sus fondos (98,3%) a través de transferencias a empresas, tal y como se discutirá en una sección posterior.

GRÁFICO 9.5. RECEPTORES DE GASTO EN LA CAPV Y EN LA UE-15 (2000)

Receptores de Fondos en la CAPV



Receptores de Fondos en la UE



● Transferencias a los beneficiarios

● Transferencias a las empresas

● Transferencias a los proveedores de servicios

● Transferencias no especificadas

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

mente), mientras que en Alemania y el Reino Unido, las transferencias a los proveedores de servicios (56% del total en ambos casos) son las más fre-

cuentes. Por último, Holanda, Irlanda y Grecia muestran un porcentaje muy elevado de transferencias sin especificar.

CUADRO 9.5. RECEPTORES DE GASTO EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15, EN % (2000)

Descripción	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	RU	UE	CAPV
Transferencias a los beneficiarios	33	69	32	33	5	17	35	19	62	0	24	20	38	40	4	25	12
Transferencias a las empresas	36	25	10	18	70	61	0	73	38	19	25	13	30	32	16	35	75
Transferencias a los proveedores de servicios	30	6	56	5	25	22	7	9	0	13	44	33	32	28	56	32	13
Transferencias no especificadas	0	0	3	45	0	0	58	0	0	68	7	34	1	0	24	8	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

La mayoría de programas en la CAPV se gestionan a través de transferencias a empresas, excepto los de acompañamiento/orientación y los de incentivos a nuevos promotores.

Para concluir este apartado dedicado al análisis del gasto en PAE en la CAPV y en la UE, se presenta el desglose del gasto de acuerdo al receptor del

mismo para cada uno de los distintos tipos de programas considerados. Así, y comenzando por la situación en la CAPV, las transferencias a empresas representan la forma más habitual de gestionar los fondos de las PAE en la mayoría de los programas, llegando a alcanzar el 100% y el 98,3% en los programas de integración de discapacitados y en los de incentivos al empleo, respectivamente. Por su parte, los programas de creación directa de empleo tam-

bién se caracterizan por el peso preponderante de las transferencias a empresas, en tanto que en los programas de formación las transferencias a los proveedores de servicios suponen un porcentaje del gasto total prácticamente equivalente al de las transferencias a empresas (44,7% y 43,5%, respectivamente). Finalmente, las transferencias en los programas de incentivos a nuevos promotores se dirigen, mayormente (86%), a los beneficiarios directamente mientras que en los de servicios públicos de empleo/acompañamiento y orientación, los proveedores del servicio son los principales beneficiarios (57,7%)⁵⁹.

En cuanto a la UE, las transferencias a empresas también constituyen la modalidad de pago más frecuente entre los programas de incentivos al empleo, creación directa de empleo e integración de discapacitados. En cualquier caso, y respecto a este último tipo de programas (integración de discapacitados), resulta destacable el hecho de que en la CAPV la totalidad de los fondos se gestiona a través de transferencias a empresas mientras que en el conjunto de la UE sólo el 39,2% se tramita por esta vía, resultando la distribución entre los demás tipos de transferencias relativamente equilibrada. Los servicios públicos de empleo/acompañamiento y orientación también se caracterizan por las transferencias a los proveedores de servicios, si bien en la UE, a diferencia de la CAPV, no se registran transferencias a empresas. Por su

parte, los programas de incentivos a nuevos promotores en la UE también gestionan, al igual que en la CAPV, el grueso de su presupuesto (87,7%) a través de las transferencias directas a los beneficiarios.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta todo lo apuntado, se puede concluir que las principales diferencias en cuanto a la estructura de los receptores de fondos de los distintos tipos de programas en la CAPV y en la UE son las siguientes:

- Los servicios públicos de empleo/acompañamiento y orientación no registran transferencias a empresas en la UE, frente al 29,4% que suponen las mismas en este tipo de programas en la CAPV.
- Los programas de formación en la UE presentan un peso mucho menor de las transferencias a empresas (4,6%) que el observado en la CAPV (44,7%). Por el contrario, las transferencias directas a las personas en los programas de formación son significativamente más importantes en la UE (49,2%) que en la CAPV (11,7%).
- Por último, los programas dirigidos a la integración de discapacitados se gestionan en la CAPV exclusivamente a través de transferencias a empresas, en tanto que en la UE se observa una distribución porcentual más equilibrada entre los distintos tipos posibles de receptores.

CUADRO 9.6. TIPO DE GASTO SEGÚN MODALIDAD DE PAGO O PERCEPTOR, POR TIPO DE PROGRAMA, EN LA CAPV Y EN LA UE-15, EN % (2000)

	Servicios públicos generales de empleo/acompañamiento y orientación	Formación	Reparto de Trabajo/Relevo	Incentivos al Empleo	Integración Discapacitados	Creación Directa Empleo	Incentivos Nuevos Promotores
CAPV							
% tipos de perceptor	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personas	12,9	11,7	—	0,0	0,0	0,0	86,0
Empresas	29,4	44,7	—	98,3	100,0	67,3	7,2
Indirectos	57,7	43,5	—	1,7	0,0	32,7	6,7
Sin especificar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
UE-15							
% tipos de perceptor	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personas	4,6	49,2	86,0	10,3	15,1	8,2	87,7
Empresas	0,0	4,6	13,9	87,2	39,2	50,9	12,0
Indirectos	85,7	40,2	0,0	0,5	24,0	34,3	0,3
Sin especificar	9,7	5,9	0,1	2,0	21,7	6,6	0,0

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

⁵⁹ No hay información respecto a los de reparto de trabajo/relevo.

9.3.2. Participantes

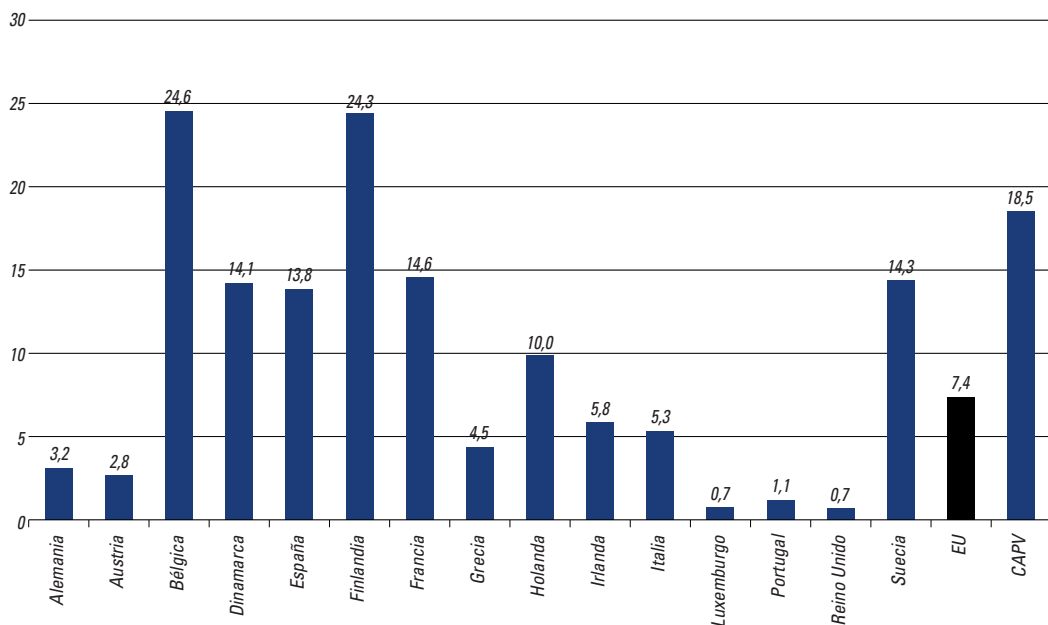
Participación relativa en PAE (sobre población activa) significativamente superior en la CAPV con relación a la del conjunto de la UE.

Tras el análisis de las cifras correspondientes al gasto en PAE y su composición, esta sección se centra en analizar de forma comparativa los participantes en los distintos programas de las PAE.

Según la información disponible, el número de participantes en programas de PAE en la CAPV en el año 2000 ascendió a 176.417, cifra ésta que repre-

senta el 18,5% de la población activa de la CAPV. Este porcentaje es significativamente superior al registrado en el conjunto de la UE (7,4%). De hecho, únicamente Bélgica y Finlandia (24,6% y 24,3%, respectivamente) registran porcentajes de participación más elevados que la CAPV, mientras que países como Francia, Suecia, Dinamarca Francia o España cuentan con porcentajes ligeramente inferiores a la media de la CAPV (14,6%, 14,3%, 14,1% y 13,8%, respectivamente). En cuanto a la participación relativa más reducida, ésta se concentra en Luxemburgo, el Reino Unido (0,7% de la población activa en ambos países) y Portugal (1,1%).

GRÁFICO 9.6. PARTICIPANTES EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15, COMO % SOBRE LA POBLACIÓN ACTIVA (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

La CAPV se sitúa junto a España, Francia y Finlandia en el grupo de países con una tasa de desempleo y una participación relativa en PAE superiores a las de la media de la UE.

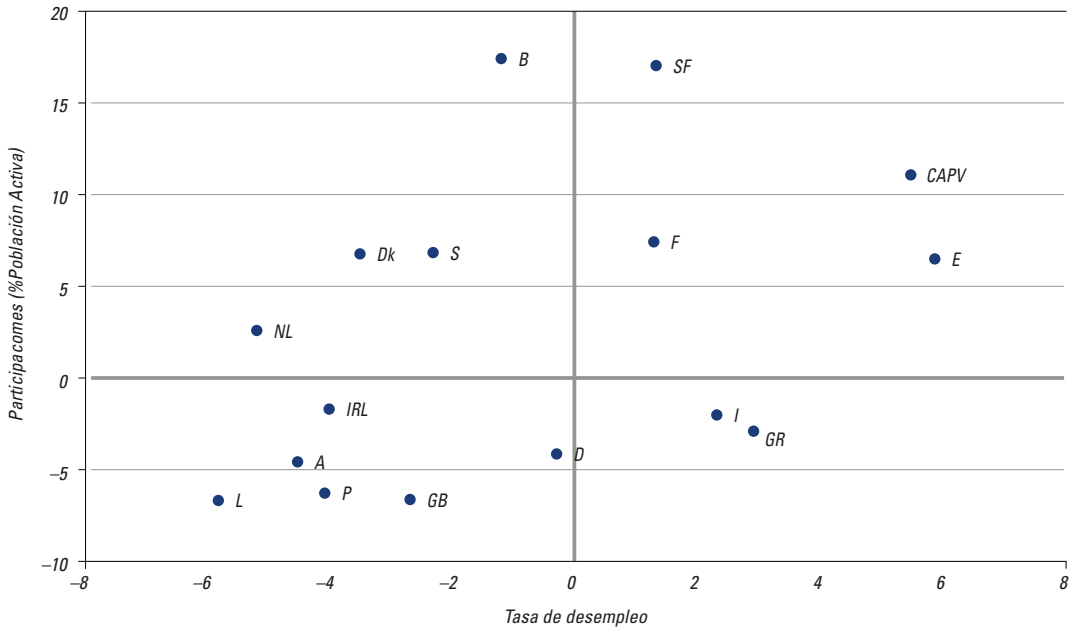
El análisis realizado permite clasificar a los distintos países europeos según la comparación combinada del porcentaje que suponen los participantes en

PAE sobre la población activa junto a la tasa de desempleo. Así, los países clasificados en el cuadrante superior derecho son aquellos que cuentan con un porcentaje relativo de participantes en PAE superior a la media europea y que, al mismo tiempo, presentan una tasa de desempleo también superior a la del conjunto de la UE. La CAPV se encuentra en este grupo, junto a España, Finlandia y Francia. Por el con-

trario, el cuadrante inferior izquierdo muestra aquellos Estados miembros con una tasa de desempleo y un porcentaje relativo de participantes en PAE infe-

rior a los de la media europea, situándose en este grupo Luxemburgo, Portugal, el Reino Unido, Austria, Alemania e Irlanda.

GRÁFICO 9.7. PARTICIPANTES EN PAE (% POBLACIÓN ACTIVA) Y TASA DE DESEMPLEO CON RESPECTO A LOS VALORES MEDIOS DEL CONJUNTO DE LA UE-15 (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Por su parte, en el cuadrante inferior derecho se encuentran Italia y Grecia, países que pese a contar con una tasa de desempleo superior a la media europea presentan un porcentaje relativo de participantes en programas PAE inferior a la de la UE en su conjunto. Por su parte, los países del cuadrante superior izquierdo son los que a pesar de tener una tasa de desempleo inferior a la de la media europea, muestran un porcentaje relativo de participantes más elevado que la del conjunto de la UE en programas PAE. Estos países son Holanda, Dinamarca, Suecia y Bélgica.

Por la tanto, es posible concluir que, en el caso de la CAPV, la participación relativa en programas PAE es claramente superior a la media europea, en línea con la peor situación de su mercado laboral.

Los servicios generales de empleo/acompañamiento y orientación concentran el mayor porcentaje de participantes entre las PAE tanto de la CAPV como de la UE.

Pasando ahora al desglose de los participantes por tipos de programas, y analizando en primer lugar la situación de la CAPV, el 41% del total de participantes vascos se beneficia de los servicios públicos generales de empleo/acompañamiento y orientación, seguido por los programas de incentivos al empleo (29%) y formación (24%). Por lo tanto, a diferencia de lo que sucedía en la distribución porcentual del gasto, los programas de incentivos al empleo tienen un peso relativamente inferior en lo referente a los participantes. Mientras, el resto de programas cuen-

tan con una presencia porcentual de participantes residual.

Por su parte, la información correspondiente al conjunto europeo revela que, al igual que en la CAPV, los servicios públicos generales de empleo/ acompañamiento y orientación concentran el mayor porcentaje de participantes, con un 37% del total, seguidos de los programas de incentivos al empleo (33%) y los de formación (13%). La creación directa de empleo aglutina al 10% mientras que los programas de inte-

gración de personas discapacitadas concentran al 5% del total de participantes.

Por lo tanto, la distribución porcentual de los participantes entre los distintos programas es relativamente similar en la CAPV y en la UE, siendo las principales diferencias las siguientes:

- Mayor peso relativo de la participación en programas de creación directa al empleo en el total europeo frente a la CAPV.
- Mayor peso de los participantes en programas de formación en la CAPV frente al conjunto europeo.

CUADRO 9.7. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PARTICIPANTES EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO POR TIPO DE PROGRAMA, EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15 (2000)⁶⁰

Descripción	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	RU	UE	CAPV
Servicios públicos generales de empleo / Acompañamiento y orientación	59	69	7	2	—	63	—	—	—	63	—	—	85	40	59	37	41
Formación	8	10	42	43	1	3	22	25	89	0	56	53	7	35	26	13	24
Reparto del trabajo y relevo laboral	9	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Incentivos al empleo	11	9	11	41	94	17	37	64	0	15	39	4	2	8	9	33	29
Integración de personas discapacitadas	3	12	12	5	4	3	0	1	0	11	0	1	2	13	0	5	2
Creación directa de empleo	11	1	25	0	0	14	36	10	11	10	4	42	2	1	6	10	1
Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	0	0	3	9	0	1	4	0	0	0	1	0	0	1	0	1	2
Total categorías (1-7)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Distribución porcentual de participantes en la CAPV similar a la del Reino Unido.

En cuanto al análisis por países, resulta destacable en primer lugar, la similitud en la distribución porcentual de participantes entre el Reino Unido y la CAPV. En ambos casos, los servicios públicos generales de empleo/acompañamiento y orientación presentan el mayor peso relativo. Asimismo, el porcentaje de participantes en programas de formación se sitúa en torno al 25% tanto en la CAPV como en el

Reino Unido, siendo la única diferencia destacable el mayor peso relativo de los programas de incentivos al empleo en la CAPV: 29% del total de participantes frente al 9% del Reino Unido.

Curiosamente, la comparación con España muestra una distribución completamente diferente frente a la de la CAPV, donde la participación española aparece prácticamente monopolizada por los programas de incentivos al empleo (94% de los participantes totales). Este hecho contrasta con la distribución re-

⁶⁰ No se cuenta con información referente al porcentaje de participantes que concentran los Servicios públicos generales de empleo / Acompañamiento y orientación en España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Austria y Portugal, por lo que las comparaciones deben interpretarse con cautela.

lativamente similar del gasto en PAE de la CAPV con relación a España, ya mostrada en una sección anterior.

Los programas de formación y los incentivos al empleo destacan como los más importantes en términos de participantes en la mayoría de los países europeos.

Los programas de formación son los que concentran el mayor número de participantes en una serie de Estados miembros como Luxemburgo, Austria, Portugal, Grecia y Alemania (89%, 56%, 53%, 43% y 42%, respectivamente). Mientras, los incentivos al empleo engloban al mayor porcentaje de participantes en tres países, esto es, España, Italia e Irlanda (94%, 64% y 37%, respectivamente). En el resto de países, son los servicios públicos generales de empleo/acompañamiento y orientación los que concentran el grueso de los participantes.

Por otra parte, se observan países en los que la distribución porcentual de los participantes entre los distintos tipos de programas está muy concentrada en uno o dos de ellos (i.e. España, Luxemburgo o Fin-

landia), mientras que en otros (i.e. Alemania, Bélgica, Suecia o la propia CAPV), la situación es algo más equilibrada.

Más de la mitad de los participantes en programas PAE en la CAPV son mujeres. Menor participación femenina en el conjunto de la UE.

Profundizando en el análisis de los participantes, se muestra el porcentaje de mujeres participantes en cada uno de los tipos de programas, tanto en la CAPV como en la media de la UE. Como puede observarse, más de la mitad de los participantes en la CAPV⁶¹, el 52,1% de los mismos, son mujeres, destacando por ser mayoría en los servicios públicos generales de empleo/acompañamiento y orientación⁶² y en los programas de creación directa de empleo (57,2% y 52,1%, respectivamente). En los programas de formación, las mujeres suponen prácticamente la mitad de los participantes (49,1%), mientras que en el resto de programas la tasa de participación femenina desciende gradualmente hasta representar únicamente el 20% en los programas de reparto del trabajo y relevo laboral.

CUADRO 9.8. PORCENTAJE DE MUJERES PARTICIPANTES EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO, POR TIPO DE PROGRAMA, EN LA CAPV Y EN LA UE-15 (2000)

	CAPV	UE-15
Tipo 1: Servicios públicos generales de empleo / Acompañamiento y orientación	57,2	21,9
Tipo 2: Formación	49,1	50,7
Tipo 3: Reparto del trabajo y relevo laboral	20,0	84,0
Tipo 4: Incentivos al empleo	35,5	33,0
Tipo 5: Integración de personas discapacitadas	40,9	21,2
Tipo 6: Creación directa de empleo	52,1	52,8
Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	40,6	31,4
TOTAL CATEGORÍAS	52,1	33,0

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

La participación femenina en el total europeo resulta inferior a la de la CAPV (33% frente al 52,1%, respectivamente), siendo también inferior su presencia en los servicios públicos generales de em-

pleo/acompañamiento y orientación (21,9% frente al 57,2% de la CAPV). Por el contrario, las tasas europeas medias de participación femenina en los programas de formación, creación directa de empleo y

⁶¹ El total al que se refiere esta cifra no es el de 176.417 participantes sino 87.904 participantes (49,8% del total), para los cuales se cuenta con información por programa y género del participante. Por ello, los datos de la CAPV deben ser interpretados con una cierta cautela dado que se refieren al 50% de los participantes totales.

⁶² Como se ha visto anteriormente, estos programas aglutinan a la mayoría de los participantes en programas PAE de la CAPV

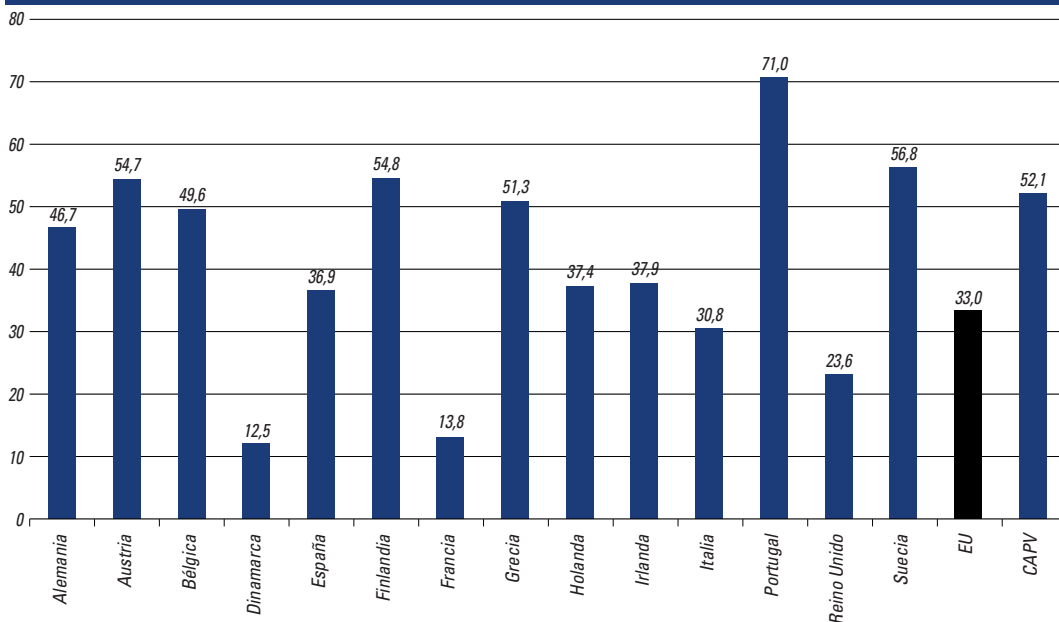
programas de incentivos al empleo (50,7%, 52,8% y 33%, respectivamente) son muy similares a las magnitudes observadas en la CAPV. Por el contrario, las mayores diferencias entre la CAPV y la media europea corresponden a los programas de reparto del trabajo y relevo laboral, con una participación femenina superior en el caso europeo frente a la CAPV (84% y 20%, respectivamente).

Las mayores tasas de participación femenina en programas PAE se registran en Portugal, Suecia, Finlandia y Austria, seguidos de la CAPV.

Se presentan las tasas de participación femenina en el conjunto de programas para cada uno de los

Estados miembros de la UE. Tal y como se señaló anteriormente, la participación femenina en la CAPV resulta claramente superior a la del conjunto de Europa, donde el desglose por países revela que, en cualquier caso, la mayor presencia femenina se da en Portugal, Suecia, Finlandia y Francia (71%, 56,8%, 54,8% y 54,7% del total de participantes, respectivamente). Son precisamente estos países los únicos que superan a la CAPV en este indicador. Por contra, Dinamarca, Francia, el Reino Unido e Italia presentan las tasas de participación femenina más reducidas e inferiores en cualquier caso a la media del conjunto de la UE-15 (12,5%, 13,8%, 23,6% y 30,8%, respectivamente).

GRÁFICO 9.8. PORCENTAJE DE MUJERES PARTICIPANTES EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO, EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15 (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Mayor participación de jóvenes menores de 25 años en programas PAE en la CAPV que en la UE.

Atendiendo a la participación relativa de los jóvenes vascos (menores de 25 años⁶³), ésta se

sitúa en el 27,5%, superior al 17,4% registrado en el total europeo. Por programas, la mayor presencia juvenil en la CAPV se da en los servicios públicos generales de empleo/acompañamiento y orientación (33,2% del total), seguidos de los programas

⁶³ Al igual que en el análisis de la participación femenina, no se cuenta con información desglosada por edad para el total de 176.417 participantes. En este caso, los porcentajes hacen referencia a 91.765 participantes, es decir, el 52% del total de participantes. Es por ello que, al igual que con el colectivo femenino, los datos de la CAPV deben ser interpretarlos con cautela.

de formación (28,1%), mientras que la más reducida se registra en los programas de incentivos al empleo (7,7%). La comparación con la media europea muestra que, a diferencia de lo ocurrido en la CAPV, la mayor participación relativa de los jóvenes se observa precisamente en los programas de incentivos al empleo, seguidos por los programas de

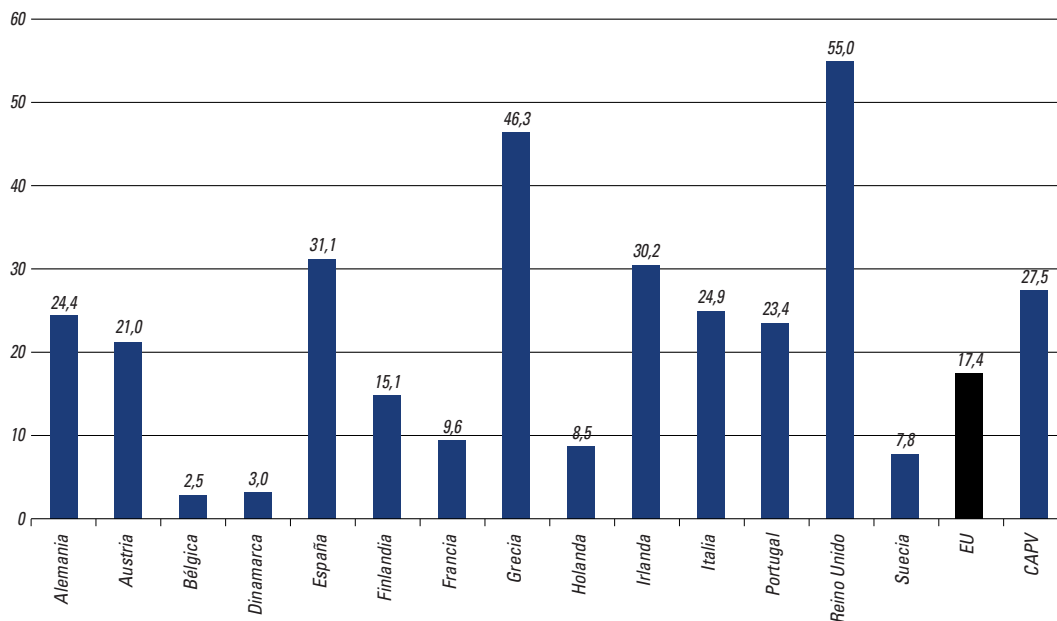
formación (26,7%, 26,1% respectivamente). Asimismo, resulta destacable que los servicios públicos generales de empleo/ acompañamiento y orientación presentan la participación juvenil más reducida en el conjunto de la UE, de manera que únicamente un 6,1% de sus participantes son menores de 25 años.

CUADRO 9.9. PORCENTAJE DE PARTICIPANTES MENORES DE 25 AÑOS EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO, POR TIPO DE PROGRAMA, EN LA CAPV Y EN LA UE-15, (2000)

	CAPV	UE-15
Tipo 1: Servicios públicos generales de empleo / Acompañamiento y orientación	33,2	6,1
Tipo 2: Formación	28,1	26,1
Tipo 3: Reparto del trabajo y relevo laboral	—	13,7
Tipo 4: Incentivos al empleo	7,7	26,7
Tipo 5: Integración de personas discapacitadas	—	18,1
Tipo 6: Creación directa de empleo	—	18,2
Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	22,6	10,6
TOTAL CATEGORÍAS	27,5	17,4

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

GRÁFICO 9.9. PORCENTAJE DE PARTICIPANTES MENORES DE 25 AÑOS EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO, EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15 (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

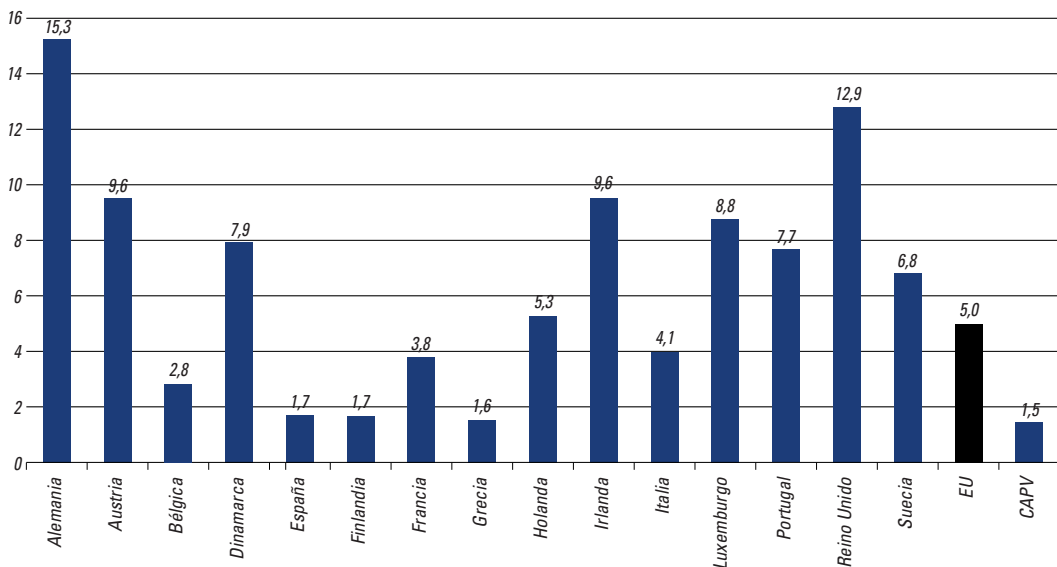
La mayor presencia de participantes menores de 25 años en programas PAE en la UE se registra en el Reino Unido y Grecia. La CAPV, que supera a la media europea, presenta una participación juvenil cercana a la de Irlanda, Italia y Alemania.

En cuanto a la presencia de menores de 25 años en los distintos países de la UE, el Reino Unido y Grecia destacan por la elevada tasa de participantes jóvenes (55% y 46,3%, respectivamente), seguidos aunque a cierta distancia por España, Irlanda y la propia CAPV (31,1%, 30,2% y 27,5%, respectivamente). Por el contrario, la presencia juvenil más reducida en programas PAE se observa en Bélgica, Dinamarca, Suecia, Holanda y Francia (2,5%, 3%, 7,8%, 8,5% y 9,6%, respectivamente).

Prácticamente uno de cada cuatro participantes en programas PAE en la CAPV son parados de larga duración. Porcentaje similar al registrado en Italia.

Para concluir con este apartado dedicado al análisis de los participantes en programas PAE, se procede a realizar una pequeña mención al colectivo de parados de larga duración. Así, la participación relativa de este colectivo en el total de en la CAPV se sitúa en el 22% del total de participantes en PAE. Por su parte, la comparación con la información disponible en algunos países de la UE (estos es, Italia y Países Bajos)⁶⁴ muestra que el porcentaje de participantes parados de larga duración en programas PAE se sitúa en un nivel similar al de la CAPV en el caso de Italia (con un 25,2% del total de participantes),

GRÁFICO 9.10. GASTO MEDIO POR PARTICIPANTE EN PAE EN LA CAPV Y EN LOS PAÍSES DE LA UE-15, EN MILES DE EUROS (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

⁶⁴ La información disponible en estos dos países hace referencia a los participantes en programas dirigidos exclusivamente al colectivo de parados de larga duración, dato que no recoge necesariamente el volumen total de participantes de este colectivo ya que puede haber parados de larga duración que participen en otros programas. Esta limitación de la información disponible requiere cautela en la interpretación y comparación de los datos.

mientras que en Holanda es ligeramente inferior (15%).

9.4.2. Gasto medio por participante

Para concluir con el capítulo dedicado a la comparación en materia de PAE entre la CAPV y la UE, se contempla en este último apartado el análisis del gasto medio por participante.

La CAPV presenta el gasto medio por participante en programas PAE más reducido de la UE.

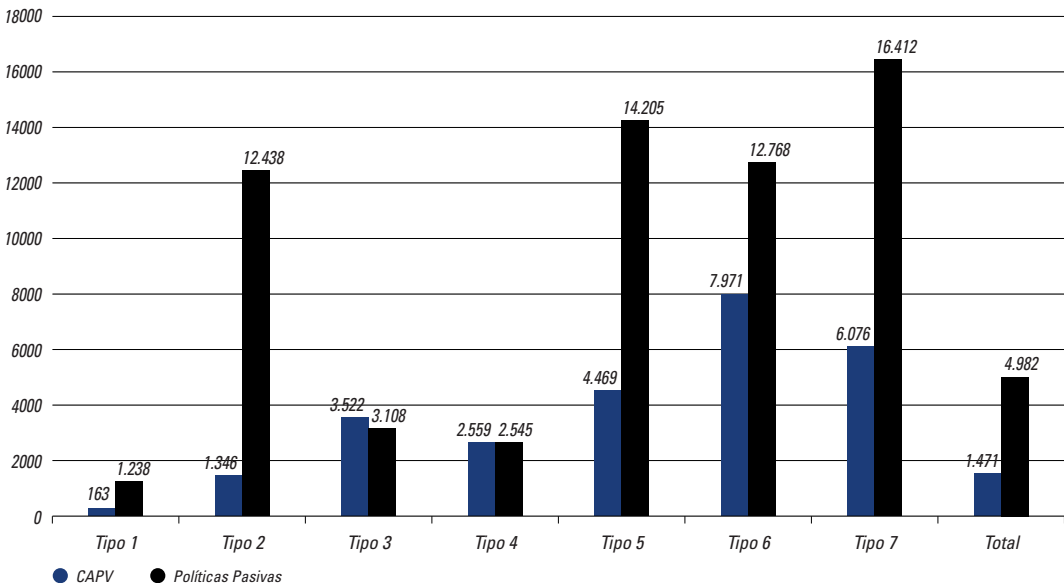
El gasto medio por participante en la CAPV es el más reducido de los países considerados, con 1,5 miles de euros por participante. De esta forma, la

CAPV se sitúa a la cola de Europa con relación a este indicador, situándose junto a Grecia (1,6 miles de euros), España y Finlandia (ambos con 1,7 miles de euros). Por su parte, la media del conjunto de la UE alcanza los 5 mil euros por participante, siendo Alemania, el Reino Unido, Austria e Irlanda (15,3, 12,9, 9,6 y 9,6 miles de euros, respectivamente) los que registran los gastos por participante más elevados del continente.

Diferencias notables en el gasto medio por participante entre los distintos tipos de programas PAE, tanto en la CAPV como en la UE.

El desglose del gasto medio por participante para cada uno de los programas considerados pone de

GRÁFICO 9.11. GASTO MEDIO POR PARTICIPANTE EN PAE, POR TIPO DE PROGRAMA, EN LA CAPV Y EN LA UE-15, EN EUROS (2000)



TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS

- Tipo 1: Servicios públicos generales de empleo / Acompañamiento y orientación
- Tipo 2: Formación
- Tipo 3: Reparto del trabajo y relevo laboral
- Tipo 4: Incentivos al empleo
- Tipo 5: Integración de personas discapacitadas
- Tipo 6: Creación directa de empleo
- Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

manifiesto diferencias significativas entre los mismos tanto en la CAPV como en la UE. Comenzando por la CAPV, el gasto medio por participante más elevado se da en los programas de creación directa de empleo (7.971 euros), seguidos de los de incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo (6.076 euros). Por el contrario, son los servicios públicos generales de empleo/ acompañamiento y orientación (163 euros) y los de formación (1.346 euros) los que presentan el gasto medio por participante más reducido.

En el conjunto europeo, y a diferencia de lo visto en la CAPV, destaca la importante dotación de recursos destinados a los programas de incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo (16.412 euros), los dirigidos a la integración de personas discapacitadas (14.205 euros), los de creación directa de empleo (12.768 euros) y los de formación (12.438 euros), todos ellos claramente distanciados del resto. Al igual que en la CAPV, los servicios públicos generales de empleo/acompañamiento y orientación presentan la cuantía más reducida (1.238 euros por participante), seguidos de los programas de incentivos al empleo, que con 2.545 euros por participante, registran una cifra muy similar a la de la CAPV (2.559 euros por participante).

Únicamente los programas de reparto del trabajo y relevo laboral, así como los programas de incentivos al empleo, registran un gasto medio por participante superior en la CAPV frente a la media europea. En el resto de programas, la diferencia es significativamente favorable a la UE.

Resulta destacable, al centrar la comparación entre los dos ámbitos geográficos programa por programa, las diferencias tan significativas que se registran, siempre a favor de la UE, en las cuantías medias por participante de los programas de formación (12.438 euros en la UE frente a 1.346 euros en la CAPV), los programas de incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo (16.412 y 6.076 euros, respectivamente) y los programas de integración de personas discapacitadas (14.205 y 4.469 euros, respectivamente). Mientras, en los programas de incentivos al empleo, como ya se ha apuntado, el gasto medio por participante es prácticamente igual en la CAPV (2.559 euros) y en la UE (2.545 euros). Por el contrario, en los programas de reparto del trabajo y relevo laboral la situación se invierte, de modo que es la CAPV la que presenta un gasto medio por participante superior al del conjunto de la UE: 3.522 y 3.108 euros, respectivamente.

10. Una valoración de la Adecuación y Efectividad de las Políticas Activas de Empleo de la CAPV

En este capítulo se lleva a cabo una valoración crítica de los principales resultados obtenidos del trabajo de campo realizado por el Consejo Económico y Social (CES) vasco. En este sentido, el mismo se estructura en torno a cuatro grandes apartados: en primer lugar, se procede a analizar los colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado laboral de la CAPV, cuantificándose además la importancia relativa de los mismos; en segundo lugar, se revisa la Estrategia Europea de Empleo desde la óptica de la CAPV, donde se discute tanto la idoneidad de la misma con relación a las necesidades detectadas en el mercado laboral de la CAPV como el grado de adecuación de las PAE vascas a esta Estrategia Europea. Posteriormente, un tercer apartado realiza una breve descripción del mapa de recursos en Políticas Activas de Empleo (PAE) existente en la CAPV, donde para cada una de las categorías de programas propuesta por Eurostat se describen las principales entidades activas, el gasto realizado o la caracterización de los participantes. Finalmente, en el último apartado de este capítulo se realiza una valoración crítica de las PAE existentes en la CAPV a través de los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

10.1. Problemas del mercado laboral de la CAPV: Colectivos especialmente desfavorecidos

Esta sección tiene por objeto identificar de forma muy general (ya que existen otros estudios específicos que abordan esta materia con una mayor profundidad) aquellos grupos o colectivos que presentan una situación particularmente desfavorable en el mercado laboral de la CAPV, hecho éste que los con-

vierte en los 'principales' objetivos potenciales de las PAE desarrolladas en la CAPV.

De forma general, los objetivos clásicos de las PAE son los diferentes colectivos de personas desempleadas, y especialmente aquellos que encuentran problemas especiales para encontrar un empleo. Por otro lado, y como consecuencia de la fuerte reducción experimentada en las tasas de paro durante los últimos años, se ha producido una extensión de estos grupos objetivos hacia determinados colectivos de personas inactivas en la medida en que se considera que esta situación se debe a razones "involuntarias" (como la falta de formación específica o al desconocimiento de la mecánica de la búsqueda de empleo).

Atendiendo a la información disponible para el ejercicio del 2000⁶⁵, se puede señalar que precisamente los colectivos formados por las mujeres, los jóvenes y los parados de larga duración (PLDs) son los grupos que presentan mayores problemas en el mercado laboral de la CAPV (ver Cuadro 10.1 y Gráfico 10.1). Además, conviene tener en cuenta la existencia de un cierto problema geográfico, en el sentido de que el desempleo (especialmente entre estos colectivos particularmente desfavorecidos) es claramente superior en una serie de comarcas concretas, esto es, la Margen Izquierda y Bilbao en Bizkaia, y Oarsoaldea en Gipuzkoa.

Así, y comenzando por la diferenciación por género, son precisamente las **mujeres** las que registran unas tasas de actividad inferiores y paro superiores que sus homólogos masculinos. Así, y mientras la tasa de actividad de los hombres alcanza un 66,0%, esta tasa se reduce al 41,5% entre las mujeres. Por lo que respecta al desempleo, las diferencias son más

⁶⁵ La elección de este año responde a la necesidad de comparar la situación del mercado laboral vasco con el análisis de las PAE realizado en el trabajo de campo.

abultadas (9,5% entre el colectivo masculino frente al 19,9% correspondiente al colectivo femenino)⁶⁶. En

2000, el paro femenino aglutinó en la CAPV a una media de 76.000 mujeres frente a 54.400 hombres.

CUADRO 10.1. TASAS DE ACTIVIDAD Y PARO EN LA CAPV, POR GÉNERO Y EDAD (2000)

	Tasa de actividad	Tasa de paro
Total	53,3	13,7
Género:		
Hombres	66,0	9,5
Mujeres	41,5	19,9
Edad:		
16-24 años	44,1	29,5
25-34 años	89,5	16,6
35-44 años	82,1	10,9
45 y más años	31,3	6,6

Fuente: PRA, Eustat.

Por su parte, la distinción por grupos de edad muestra que el problema del paro incide especialmente en el segmento de los más jóvenes de manera que el 29,5% de la juventud de entre 16-24 años considerada activa se encuentra en paro (ó 33.300 persona en números globales), porcentaje éste que se reduce progresivamente con la edad de los parados. La información disponible del Censo del Mercado de Trabajo⁶⁷ permite caracterizar a este grupo con un mayor detalle. Así, y por un lado, los datos muestran la existencia de tasas de paro más elevadas entre las jóvenes vascas vis-à-vis sus homólogos masculinos. Por otro lado, la mayoría de la juventud vasca en paro ha trabajado con anterioridad, de manera que sólo el 36,7% de las jóvenes desempleadas vascas no ha trabajado nunca, porcentaje que se reduce al 29,1% entre los hombres. En cuanto al nivel de instrucción, no se observan diferencias excesivas en los respectivos porcentajes de desempleo correspondientes a los distintos niveles educativos. En cualquier caso, hay que destacar que el colectivo con estudios de formación profesional presenta las tasas de desempleo más reducidas, tanto entre el colectivo femenino como especialmente entre el masculino.

En cuanto a la duración del desempleo, la información disponible permite comprobar que un poco

más de la mitad de los parados vascos lleva más de 1 año en el desempleo, lo que los caracteriza como **parados de larga duración** (ver Gráfico 10.1). El 40,5% de los parados de la CAPV llevan 2 o más años en paro, lo que unido al 14,7% que lleva entre 12 y 23 meses en el desempleo, arroja un porcentaje del 55,2% de parados de larga duración (PLDs).

Una caracterización más detallada de los parados vascos de larga duración⁶⁸ permite comprobar una mayor presencia entre los mismos de los colectivos de mayor edad, las mujeres y las personas con educación primaria. Así, el paro de larga duración afecta especialmente a los colectivos de mayor edad, de forma que si el 27,4% de los parados de entre 16 y 24 años llevan uno o más años en paro, ésta cifra asciende paulatinamente con la edad hasta alcanzar el 66,9% para los parados de entre 45 y 64 años. Por su parte, la distinción por sexos permite comprobar una mayor presencia de mujeres desempleadas de larga duración independientemente del grupo de edad considerado, incrementándose, al igual que para el conjunto de la población, a medida que aumenta la edad (ver Gráfico 10.2). Finalmente, aproximadamente cuatro de cada diez parados de larga duración vascos cuenta únicamente con estudios primarios. Hasta un 78,5% de los parados

⁶⁶ La evolución posterior del desempleo ha mostrado que mientras las tasas de paro masculinas se encuentran en niveles prácticamente friccionales, en el caso de las mujeres existe todavía un camino amplio por recorrer hasta alcanzar estos niveles (como ejemplo baste citar que, en el tercer trimestre del 2003, las tasas de paro masculinas eran del 6,1% frente al 10,9% correspondiente al colectivo femenino).

⁶⁷ Información obtenida de la operación estadística del Censo del Mercado de Trabajo y correspondiente al ejercicio del 2001.

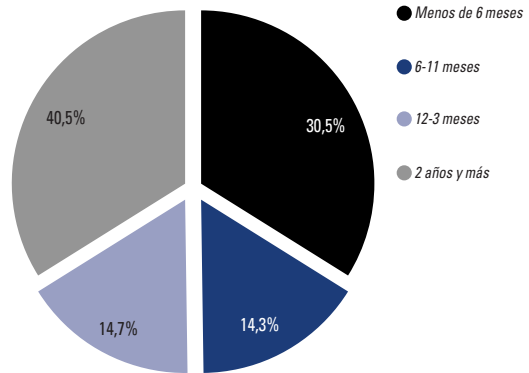
⁶⁸ Información también obtenida del Censo del Mercado de Trabajo.

vascos de larga duración tiene experiencia laboral anterior.

Luego, y a diferencia de lo mencionado para el conjunto de desempleados, la caracterización de los PLDs presentada subraya el componente femenino, de segmento de edad media, menor nivel de instrucción y experiencia laboral anterior.

Finalmente, y junto a los colectivos anteriormente analizados (mujeres, jóvenes y parados de larga duración), conviene reseñar si quiera someramente algunas características del colectivo de inactivos. En este sentido, y atendiendo a información procedente del Censo del Mercado de Trabajo correspondiente al ejercicio del 2001, únicamente un 7% de los inactivos vascos manifiesta interés en buscar un empleo, donde este porcentaje es prácticamente similar entre el colectivo de hombres y de mujeres (7,9% y 6,5%, respectivamente). Este colectivo de inactivos que manifiestan interés en buscar un empleo es un grupo especialmente prioritario para las PAE desarrolladas, y está formado aproximadamente por unas 58.400 personas en la CAPV de las cuales 35.100 correspon-

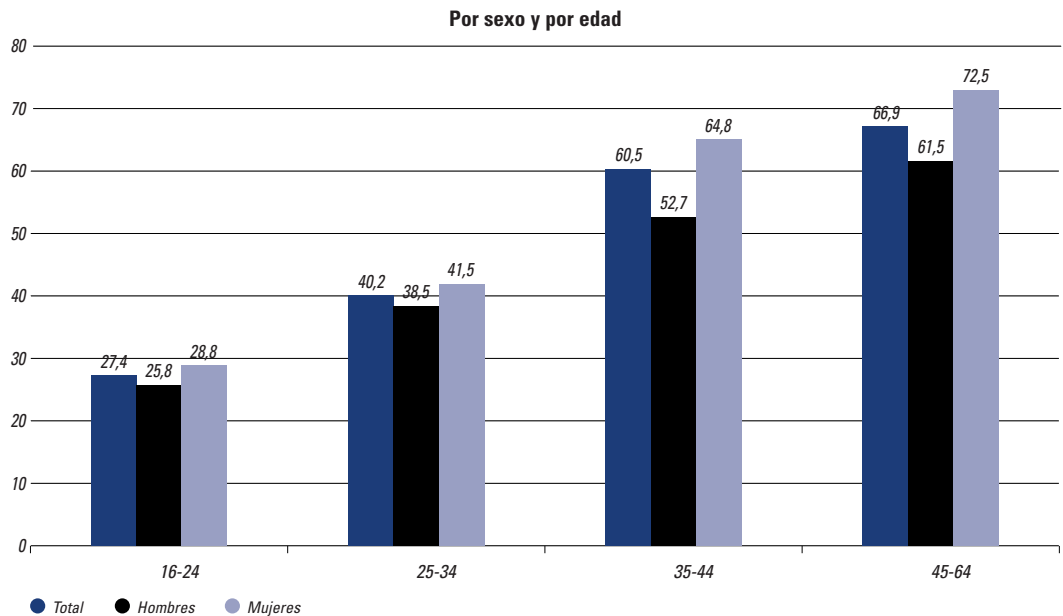
GRÁFICO 10.1. DESGLOSE Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PARADOS EN LA CAPV, SEGÚN EL TIEMPO DE PERMANENCIA EN EL DESEMPLEO (2000)



Fuente: PRA, Eustat.

den a mujeres. Atendiendo a sus características principales, los inactivos vascos que buscan empleo se caracterizan por hacerlo principalmente en el propio

GRÁFICO 9.2. PORCENTAJE QUE REPRESENTAN EN LA CAPV LOS PARADOS DE LARGA DURACIÓN SOBRE EL TOTAL DE PARADOS POR EDAD Y SEXO (2001)*



(*) Datos calculados según la nueva metodología PRA.
Fuente: Gobierno Vasco, CMT-2001.

municipio o territorio histórico (84,9% del total). Además, la mayor parte de los mismos desea una duración de su jornada laboral inferior a las 30 horas semanales (92%, 93,1% en el caso de las mujeres), en tanto que únicamente un 31,5% de los mismos está dispuesto a cambiar de residencia por motivos laborales.

Estas breves descripciones no pretenden agotar los colectivos que son potenciales destinatarios de las PAE en la CAPV (habría que incluir otros como el

de la inmigración con sus propias características, los problemas de "calidad" de empleo, etc.), pero al menos permite delimitar a grandes rasgos los colectivos que han presentando unos mayores problemas laborales en los últimos años.

A modo de síntesis y para tener una visión a grandes rasgos de las cifras entre las que nos movemos, a continuación se presenta la siguiente distribución para el año 2000 de los colectivos que son potenciales destinatarios de las PAE en la CAPV.

CUADRO 10.2. COLECTIVOS ESPECIALMENTE DESFAVORECIDOS DEL MERCADO LABORAL DE LA CAPV, AÑO 2000

	Número de afectados
Total personas desempleadas	130.300
Mujer de más de 24 años	55.600
<i>Mujer PLD(*)</i>	<i>37.300</i>
<i>Mujer +44 años (*)</i>	<i>9.300</i>
<i>Mujer con educación primaria (*)</i>	<i>11.500</i>
Juventud (16-24 años)	33.300
<i>Sin experiencia laboral</i>	<i>11.100</i>
Hombre +24 años parado de Larga duración	23.100
<i>+ 45 años con educación primaria</i>	<i>5.500</i>
Resto personas paradas	18.200
Personas inactivas que desean trabajar (**)	58.400
<i>Sin experiencia laboral</i>	<i>23.500</i>

(*) No suman el total dado que existen intersecciones entre ellas (por ejemplo, mujeres de más de 44 años en desempleo más de 12 meses y con educación primaria)

(**) Esta información se ha obtenido calculando el porcentaje del total de la población inactiva de la CAPV (información PRA), el porcentaje de inactivos que desean trabajar (información procedente del Censo del Mercado de Trabajo-2001)

Fuente: PRA y Censo del Mercado de Trabajo-2001

10.2. La estrategia europea de Empleo: una valoración a priori desde la CAPV

La Estrategia Europea de Empleo (EEE), definida en el Tratado de Amsterdam, tiene como objetivo prioritario alcanzar un elevado nivel de empleo en toda la UE en general y entre los distintos colectivos del mercado laboral en particular. Por su parte, los principios que rigen la EEE incluyen priorizar las medidas de prevención y de intervención rápida en la política de empleo, establecer un nuevo modelo de gestión por objetivos y, finalmente, instaurar una serie de mecanismos anuales multilaterales para la supervisión y evaluación de la EEE junto con la integración de la política de empleo en otras áreas de actuación.

Todos estos objetivos y principios de la EEE se concretan en una serie de líneas directrices, definidas por primera vez en la Cumbre Extraordinaria de Empleo de Luxemburgo⁶⁹, que se han materializado hasta la fecha en torno a los denominados cuatro 'pilares' (empleabilidad, iniciativa empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades) y sus acciones asociadas. Los objetivos de cada uno de estos cuatro pilares pueden resumirse de la siguiente manera:

- i) Pilar 1. Generar condiciones de alta empleabilidad: El primero de los pilares se centra en facilitar las condiciones de empleabilidad (básicamente a través de la formación a lo largo de la vida), así como en la conveniencia de diseñar acciones que se adapten a las necesidades individuales

⁶⁹ Celebrada en noviembre de 1997, por la que se inicia el denominado 'Proceso de Luxemburgo', y en la que se definieron las primeras directrices europeas de empleo.

identificadas y que permitan intervenir de forma temprana para evitar situaciones de desempleo juvenil y de larga duración.

- ii) **Pilar 2. Apoyo a los emprendedores:** El segundo pilar de la estrategia europea de empleo incide en el fomento de una dinámica y un clima facilitador para la expansión de ideas de negocios y empresas, tanto nuevas como ya existentes. Además, incluye la recomendación de modificar los “impuestos sobre el empleo” y, finalmente, la reducción del IVA para determinadas actividades terciarias no sometidas a la competencia internacional.
- iii) **Pilar 3. Adaptación:** Este pilar se centra en mejorar la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores ante los cambios tecnológicos y de mercado en términos de organización del trabajo, patrones de trabajo, contratos, acuerdos, sistemas de formación y formación profesional, etc.
- iv) **Pilar 4. Igualdad de oportunidades:** El último de los pilares aborda la prioridad de facilitar una igual-

dad de oportunidades real entre hombres y mujeres, así como en la necesidad de favorecer la integración de las personas con discapacidades en la vida laboral.

Cara a futuro conviene subrayar que, en una reciente decisión, el Consejo Europeo del 22 de julio de 2003⁷⁰ ha aprobado una reestructuración de la EEE y de las directrices europeas para las políticas de empleo de los Estados Miembros con vistas a mejorar la consecución de los tres objetivos globales establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa del 2000, esto es, la consecución del pleno empleo⁶⁹, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y, finalmente, el refuerzo de la cohesión y la inclusión sociales. Dicha reestructuración, unida a la necesidad de simplificación, propone el abandono del enfoque por ‘objetivos horizontales’ clasificados en torno a los cuatro pilares anteriormente mencionados y la identificación de un número limitado de diez prioridades sobre las que se centrará la Política Europea de Empleo futura (ver Cuadro 10.4).

CUADRO 10.3. PRIORIDADES SOBRE LAS QUE SE CENTRará LA POLÍTICA EUROPEA DE EMPLEO

1. Medidas activas y preventivas para los desempleados y los inactivos
2. Hacer que trabajar sea rentable.
3. Fomentar el espíritu emprendedor para crear más y mejores empleos.
4. Declarar el trabajo sumergido y convertirlo en empleo regular.
5. Promover el envejecimiento activo, de forma que se incremente en 5 años de la edad media de jubilación.
6. Fomentar la adaptabilidad en el mercado de trabajo.
7. Aumentar la inversión en capital humano y en aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida.
8. Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, de forma que se reduzca el diferencial salarial entre géneros y se adopten medidas para fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.
9. Promover la integración y combatir la discriminación en el mercado laboral de las personas con algún tipo de desventaja.
10. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

Fuente: Comisión Europea

Desde un punto de vista crítico, la política europea de empleo viene condicionada por una situación de partida caracterizada por importantes diferencias en la estructura y la problemática de los mercados laborales de los diversos Estados Miembros. Además, la política europea de empleo es muy joven

(las primeras directrices datan de 1997) y carece de instrumentos específicos de intervención fuera de la propia financiación a través de los FSE y de otros programas específicos y limitados (las políticas de empleo son competencia de los Estados tal como reconoce el Tratado de Amsterdam). Por ello, la

⁷⁰ 2003/578/CE.

⁷¹ En este sentido, las cifras objetivo son:

- Tasa de empleo general del 67% en 2005 y del 70% en el 2010.
- Tasa de empleo femenino del 57% en 2005 y del 60% en el 2010.
- Tasa de empleo del 50% para los trabajadores de entre 55-64 años para el 2010.

Cumbre extraordinaria de Empleo de Luxemburgo ha supuesto la puesta en marcha de un marco común flexible de colaboración e información sobre la situación del mercado laboral y las políticas activas realizadas por cada país (los así llamados Planes Nacionales de Empleo⁷², PNE) que, eventualmente y en un futuro, pueda dar lugar a la creación de un cierto modelo común de política de empleo aplicable a todos los distintos Estados Miembros.

Desde el punto de vista específico de la CAPV, las directrices y pilares establecidos por la Estrategia Europea de Empleo pueden calificarse en términos generales como relevantes para con las necesidades detectadas en el mercado laboral de la CAPV. Obviamente, el propio carácter amplio y relativamente generalista de los “pilares” de Luxemburgo facilita que cualquier problemática laboral pueda ser recogida por los mismos. Sin embargo, estas orientaciones generales también limitan el tipo de cuestiones a tratar, dejando fuera del diseño de las estrategias concretas a desarrollar cuestiones que, en determinados casos, pueden ser de una importancia vital⁷³.

En este sentido, y con relación a los elementos positivos incluidos en la Estrategia Europea de Empleo con relación a las principales problemáticas del mercado laboral de la CAPV, los cuatro “pilares” recogen actuaciones susceptibles de beneficiar a los colectivos especialmente afectados de la CAPV, esto es, mujeres, jóvenes y parados de larga duración. En concreto:

- El primer pilar contempla, entre otros, la lucha contra el desempleo juvenil y el de larga duración, colectivos particularmente afectados por el desempleo en la CAPV.
- Por su parte, el segundo pilar (relativo al desarrollo del espíritu de empresa) señala una estrategia que puede generar importantes posibilidades de empleo ligadas con el desarrollo del sector terciario, especialmente para el colectivo femenino.

- El tercer pilar incluye estrategias ligadas con la modernización de la organización del trabajo, donde esta estrategia incide de lleno en acciones ligadas, por ejemplo, con la conciliación entre la vida laboral y familiar, acción esta particularmente necesaria para eliminar importantes barreras de acceso al empleo entre algunos colectivos (i.e. inactivos o mujeres desempleadas).

- Finalmente, el cuarto pilar recoge explícitamente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, donde se apunta elementos concretos ligados con la lucha contra la discriminación por razones de género o la anteriormente citada conciliación de la vida laboral con la vida familiar. Sin duda, las importantes desigualdades por cuestiones de género existentes en la CAPV justifican la oportunidad de este pilar.

Sin embargo, y a pesar de estos elementos positivos, los pilares de Luxemburgo dejan fuera algunos ámbitos que tienen una importancia clave para la generación y mantenimiento del empleo existentes en la CAPV. En este sentido, y siguiendo las reflexiones de diversos autores⁷⁴, los pilares dejan fuera elementos muy significativos y relevantes en una política integral de empleo tales como referencias al sistema de relaciones laborales, el propio diseño y organización administrativa de las políticas activas de empleo o el fomento de la capacidad de innovación y mejora organizativa del sector productivo que redunde en la creación de nuevos y mejores puestos de trabajo.

En este sentido, y como elementos propios de la realidad de la CAPV a los que los pilares de Luxemburgo dan una respuesta insuficiente, pueden citarse los siguientes que no son, desde esta perspectiva, ahondados de forma sistemática desde ninguna de las Instituciones que actúan en el marco de las PAE⁷⁵:

⁷² Los Planes Nacionales de Empleo (PNEs) recogen la aplicación concreta en cada Estado Miembro de las directrices europeas. Estos PNEs son examinados conjuntamente por parte de la Comisión y el Consejo.

⁷³ Idea tomada de Fina L, Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo, CES, Madrid, 2001.

⁷⁴ Fina L, Planes de Acción para el Empleo: España, Bélgica y Holanda en: Gerizan nº6, Vitoria-Gasteiz, 2001.

⁷⁵ Ver Recomendación del Consejo de 22 de julio de 2003 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros

- La necesidad de reflexionar sobre la precariedad, la alta temporalidad y la escasa utilización de los contratos a tiempo parcial.
- La necesidad de combinar de manera eficaz políticas de empleo con políticas sociales que permitan eliminar algunas de las principales barreras a la equiparación laboral entre hombres y mujeres, tales como la mejora de la oferta de servicios de cuidado de niños u otras personas dependientes.
- La importancia de incidir en la modernización de los servicios públicos de empleo para aumentar así su eficiencia y su capacidad de mediación en el mercado de trabajo.

Finalmente, conviene subrayar que, al menos formalmente, el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003 de la CAPV⁷⁶ (tal como el Plan de Acción para el Empleo de España) ha tratado de recoger y adaptarse a las directrices emanadas de la EEE. El propio Plan señala que las Directrices Europeas para el empleo constituyen “un referente fundamental a la hora de determinar las actuaciones y medidas a desarrollar en el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003”.

Este carácter de “referente fundamental” anteriormente citado se detecta al observar las similitudes existentes en el propio diseño del Plan Interinstitucional, estructurado en torno a tres ejes de actuación y unos criterios transversales de actuación. En este sentido, los dos primeros ejes del Plan Interinstitucional por el Empleo responden fielmente al contenido de los dos primeros pilares (generar condiciones de alta empleabilidad y el apoyo a los emprendedores). Por su parte, tanto los pilares 3 (mejora de adaptación) como el 4 (fomento de la igualdad de oportunidades) aparecen como criterios transversales que deben guiar las actuaciones en todos y cada uno de los tres ejes previstos por el Plan Interinstitucional.

Dada la importancia que presenta este nuevo Plan Interinstitucional en la configuración de las PAE que se realizan desde la Administración Autónoma, recogemos en el siguiente apartado sus principales líneas y propuestas.

10.3. El nuevo marco de la PAE de la Administración Autónoma en la CAPV: el Plan Interinstitucional por el Empleo 2003-2006

El nuevo Plan Interinstitucional por el Empleo 2003-2006, aprobado en Consejo de Gobierno el 22 de julio de 2003, constituye el marco general de la política de empleo realizado desde la Comunidad Autónoma del País Vasco. Sustituye al anterior PIE 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 (EUEDEL).

Este nuevo Plan se entiende como guía y compromiso para la acción del Gobierno Vasco en la materia durante 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 texto de este Plan 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, una evaluación del funcionamiento del Plan 2000-2003⁷⁷ y las diversas políticas y orientaciones europeas en esta materia. Un segundo apartado en el que se establecen las orientaciones, objetivos y líneas de actuación del presente Plan. Un

⁷⁶ La política activa de empleo de la CAPV en el período 2000-2003 viene marcada por los objetivos e instrumentos planteados en el denominado Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003.

⁷⁷ Aunque considera que los objetivos inicialmente marcados por el PIE 2000-2003 han sido satisfactoriamente logrados, y constata una valoración 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, sin embargo, se critica que la naturaleza del Plan no es considerada propiamente tal sino un compendio de las actividades que ya realizaban los distintos agentes cuando se

apartado final en el que se exponen las principales líneas de gestión del Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006, agrupadas en los tres ejes mencionados antes.

En primer lugar, este Plan parte de un diagnóstico tanto de la situación actual como de las orientaciones que la política de empleo debe reunir que coinciden con lo señalado a lo largo de este estudio. Así, considera que:

- 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 también las necesidades de otros colectivos emergentes como los inmigrantes y el colectivo de inactivos (especialmente el colectivo femenino). Además es preciso seguir una política que combata los desequilibrios entre hombres y mujeres y el fomento de la estabilidad y la calidad en el empleo.
- 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 se encuentra 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, bajo un principio general de cola-

boración 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 que actúan en las políticas de empleo se apunta la necesidad de establecer un liderazgo claro en esta materia, configurando un sistema integrado de atención y servicio a los desempleados con un acceso unificado al sistema (ventanilla única), así como un marco común de actuación para los distintos agentes, que garanticen la homogeneidad y la equidad de la acción pública.
- Finalmente considera también necesario diseñar y desarrollar políticas específicas y, a menudo, multisectoriales ligadas con otros agentes públicos activos en diversas problemáticas sociales.

Tomando en consideración este diagnóstico, el Plan de Empleo plantea unos objetivos finalistas 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.

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.

elaboró y 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, 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.

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.

CUADRO 10.4. OBJETIVOS FINALES DEL PLAN DE EMPLEO

	2001	2002	2003-II	2006
Tasa de actividad Total (>16 años) %	53,4	54,0	54,5	54,5
Tasa de actividad Mujeres (>16 años) %	41,9	42,8	44,3	44,0
Tasa de empleo Total (15-64 años) %	59,2	62,5	62,5	63,0
Tasa empleo Mujeres (15-64 años) %	45,2	49,3	50,4	50,0
Tasa de desempleo Total %	11,1	8,3	8,4	7,0
Tasa de desempleo Mujeres %	16,5	12,1	11,5	11,0
Tasa de desempleo Jóvenes %	16,5	12,8	14,2	9,0
N.º desempleados más 12 meses	48.000	31.000	28.000	21.000
% desempleados más 12 meses s/ total %	45,0	37,8	33,9	30,0

Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

CUADRO 10.5. OBJETIVOS INSTRUMENTALES DEL PLAN DE EMPLEO

TIPOS DE PROGRAMAS	OBJETIVO	TIPOS DE PROGRAMAS	OBJETIVO
A) ORIENTACION		E) EMPLEO-FORMACION DESEMPLEADOS/AS DE LARGA DURACION	
Personas atendidas	30.000	N.º de horas impartidas	70.000
% mujeres	60%	N.º 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) FORMACION		Tasa de inserción de jóvenes	35%
N.º de horas impartidas	1.100.000	Indice de satisfacción con el curso	7 s/10
N.º de participantes	90.000	F) PROMOCION DE EMPLEO	
% mujeres	55%	N.º contratos apoyados	16.000
% jóvenes	50%	% mujeres	55%
% desempleados/as de larga duración	20%	% jóvenes	40%
Tasa de inserción laboral	56%	% personas desempleadas larga duración	30%
Tasa de inserción de mujeres	52%	% personas discapacitadas	15%
Tasa de inserción de jóvenes	60%	G) FOMENTO DEL AUTOEMPLEO	
Tasa de inserción de P.LD	40%	N.º autoempleos apoyados	800
Indice de satisfacción con el curso	7 s/10	% mujeres	55%
C) FORMACION PRACTICA EN EMPRESAS		% jóvenes	40%
Participantes en prácticas	10.000	% personas desempleadas larga duración	30%
% mujeres	55%	% personas discapacitadas	15%
% jóvenes	50%	N.º empresas constituidas	750
% desempleados/as de larga duración	20%	H) CONCILIACION DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR	
D) EMPLEO-FORMACION JOVENES EMPRENDEDORES		N.º de excedencias o reducción de jornada	27.000
N.º de horas impartidas	32.000	% hombres	10%
N.º de participantes	800	N.º de contratos de sustitución apoyados	5.000
% mujeres	55%	% mujeres	55%
% jóvenes	100%	% jóvenes	40%
Tasa de inserción laboral	40%	% personas desempleadas larga duración	30%
Tasa de inserción de mujeres	40%	% personas discapacitadas	15%
Indice de satisfacción con el curso	7 s/10	G) INTERMEDIACION	
		N.º de nuevas inscripciones	120.000
		N.º de personas atendidas(se les ha ofrecido alguna oferta)	200.000
		N.º de puestos gestionados	100.000
		N.º de empresas usuarias	18.000
		N.º candidatos aceptados/ enviados a la empresa ofertante	60%

Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

Como hemos mencionado, las líneas de actuación que se prevén realizar en este Plan de Empleo se presentan agrupadas en tres ejes que se desarrollan en los siguientes puntos.

10.3.1. Políticas de empleo y formación

Dado el diagnóstico realizado, donde se identifica a los colectivos con dificultades para la inserción laboral y destinatarios de éstas medidas de política activa de empleo (como 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), se estructuran las líneas de actuación, 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.).

Las principales novedades con respecto de la situación actual va consistir en que las actuaciones en materia de Orientación para el Empleo e Intermediación se desarrollarán a través de la intervención de recursos propios (mediante las oficinas y el personal de *LANBIDE*) con el apoyo puntual de entidades colaboradoras especializadas en los ámbitos de mayor dificultad de inserción (personas con minusvalías, en riesgo de exclusión social...), a diferencia de la situación actual en la que todas las anteriores actuaciones se desarrollaban a través de entidades colaboradoras.

En las actuaciones de promoción empresarial y el autoempleo se amplían los recursos ya que contarán con una cofinanciación por el Departamento de Empleo a través de la fórmula de "créditos para emprender" que se otorgarán a la persona emprendedora (y que comprenderán formación para empen-

der y apoyo al mantenimiento de la empresa creada, además de las ayudas al autoempleo actuales), flexibilizando los conceptos subvencionables y ampliando los colectivos beneficiarios de las ayudas.

Finalmente también se establecen medidas para favorecer la formación de teletrabajadores, apoyar la creación de centros de teletrabajo que mitiguen los riesgos que posee esta modalidad de empleo y promover la creación de empresas que ofrezcan teleservicios.

El desarrollo de esas líneas de actuación previstas en el PIE se ha plasmado en varios textos normativos publicados el 31 de diciembre de 2003:

- Decreto 327/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las medidas destinadas a la Mejora de la Ocupabilidad y a Promover la Inserción Laboral.
- Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, de Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas.
- Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las Ayudas al Empleo.

10.3.2. LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo

El Gobierno Vasco, por medio del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, plantea la creación de un instrumento con el que gestionar las diferentes políticas de empleo, desde una perspectiva más personalizada e 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. Los ámbitos en los que es previsible contar con entidades colaboradoras especializadas son la Formación, la Orientación, de manera muy restrictiva (para colectivos muy específicos), la Colocación y la Prospección, en ciertas condiciones

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.

Para llevar adelante este nuevo servicio se prevén una serie de medios tanto humanos, como técnicos y presupuestarios. Los medios humanos para el despliegue de las oficinas de LANBIDE se estiman en 5 personas por cada oficina, por lo que durante 2003 serán necesarias 15 personas para la puesta en mar-

cha de las 3 oficinas-piloto previstas. Durante los años siguientes, el personal necesario dependerá de que se continúe con el despliegue de las oficinas de LANBIDE, en cuyo caso se necesitarían 50 personas en 2004 (más 2 personas para el Servicio de Información de LANBIDE) y 85 personas en 2005.

En cuanto a medios técnicos, se utilizarán básicamente los pertenecientes a la plataforma telefónica de LANGAI, reforzada con 2 nuevos puestos para el Servicio de Información de LANBIDE, así como el portal de LANBIDE.NET y los medios informáticos centralizados.

CUADRO 10.6. COSTE ESTIMADO DE LANBIDE 2003-2006 (EN EUROS)

PROGRAMA	TOTAL	AÑO			
		2003	2004	2005	2006
Inversiones	3.500.000	800.000	1.000.000	1.700.000	—
Mobiliario e instalaciones	3.000.000	300.000	1.000.000	1.700.000	—
Aplicaciones y medios informáticos	500.000	500.000	—	—	—
Recursos humanos	15.275.000	125.000	2.000.000	5.500.000	7.650.000
Alquileres	974.000	25.000	140.000	350.000	459.000
Gastos de funcionamiento	3.060.000	30.000	400.000	1.100.000	1.530.000
TOTAL	22.809.000	980.000	3.540.000	8.650.000	9.639.000

Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

En principio se prevé que los gastos correspondientes a los servicios centrales de LANBIDE se correspondan con la actual estructura de gastos de EGAILAN, SA. Por consiguiente, el importe a financiar de manera exógena ascendería a 22,8 millones de euros, que corresponderían a las inversiones de puesta en marcha del nuevo Servicio, así como a los gastos de personal y de explotación del período de vigencia de este Plan.

Se estima que una vez desplegado LANBIDE en su totalidad en 2005, los gastos anuales de explotación serían de 9,5 millones de euros anuales, que sería el importe a financiar a EGAILAN, SA por la prestación de este servicio.

10.3.3. Coordinación de políticas para el empleo

Tal como se ha indicado, 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, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social después de tres ejercicios de vigencia del PIE 2000-2003 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.

Por todo ello es necesaria 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.

Esta coordinación de los agentes y sus actuaciones se establece desde un nuevo esquema 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.

Pero desde el propio Plan se reconoce que los avances logrados en la coordinación de políticas durante los últimos años han sido escasos, por lo que

ahora se opta por una fórmula de coordinación de políticas, que denomina más pragmática, y que parte de dos principios:

- a) El reconocimiento de la autonomía de los diversos agentes institucionales, en cuanto actúan con sus propios recursos.
- b) El concepto de geometría variable, que supone que en cada caso, los agentes implicados (los que quieran concurrir) se pondrán de acuerdo en los términos que les parezca (proyecto compartido, plan, pacto, mero acuerdo de intenciones...) para realizar las acciones que estimen oportunas (inserción de jóvenes, incorporación de la mujer...)

10.3.4. 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 de la CAPV que tendrá como objetivos los siguientes:

- a) La definición de los principios rectores de la política de empleo, 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.

La ordenación y la regulación del marco de actuación de las entidades que cooperen y colaboren con el Servicio Vasco de Empleo.

10.3.5. Gestión del Plan

Finalmente el Plan de Empleo se completa 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.

Se señalan las fases de despliegue de LANBIDE, la programación de actuaciones y los medios requeridos, tanto humanos, como técnicos y presupuestarios. La red de 30 oficinas que previsiblemente formarán parte de LANBIDE se desplegará en 4 fases:

- Fase 1.^a de preparación de herramientas. Se estima que esta labor interna puede estar culminada a finales de 2003.
- Fase 2.^a de apertura de las oficinas piloto. Se abrirán tres oficinas-piloto de LANBIDE, manteniendo esta fase experimental hasta mediados de 2004.
- Fase 3.^a de evaluación de la experiencia piloto. El resultado de esta evaluación será sometido a la consideración del Consejo de Gobierno para tomar una decisión sobre la vía a seguir.
- Fase 4.^a de desarrollo del modelo seleccionado. Se procederá a desarrollar el modelo de Servicio Público de Empleo seleccionado para la CAPV, de forma que en caso de no transferencia del INEM, y con la autorización del Consejo de Gobierno, se

optará por la finalización del despliegue de LANBIDE.

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.

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, más allá de lo que puedan suponer las contrataciones de medios técnicos y de personas para Lanbide indicadas anteriormente. Se estima que se requerirán inversiones por valor de 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.

10.4. Descripción de las Políticas Activas de Empleo desarrolladas en la CAPV sobre la base de los resultados del Trabajo de Campo

El trabajo de campo realizado en el ámbito de este informe ha permitido caracterizar de una mane-

CUADRO 10.7. PRESUPUESTO DE LA DIRECCIÓN DE EMPLEO Y FORMACIÓN 2003 (EN MILES DE EUROS)

PROGRAMA	TOTAL	CAPITULO			
		1	2	4	7
Empleo	37.905,5	731,3	14,2	36.490,5	669,5
Formación	21.014,7	586,3	30,3	20.398,1	
Total	58.920,2	1.317,6	44,7	56.888,6	669,5

Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco.

ra detallada las Políticas Activas de Empleo (PAE) desarrolladas en el ámbito de la CAPV durante el ejercicio del 2000. En este sentido, la información aportada ha permitido conocer el volumen total de los recursos empleados con este fin, el número de participantes beneficiados, la distribución de estos recursos y participantes según una tipología preestablecida de programas, así como las principales instituciones públicas y privadas existentes en la CAPV y su importancia relativa en su papel de financiadores/gestores de los recursos existentes.

El presente apartado se propone realizar una aproximación general a toda la información recogida por este trabajo de campo, lo que se denominará como mapa de recursos en PAE de la CAPV (ver Cuadro 10.4). Este mapa sintético presenta, para cada uno de las tipologías de programas PAE propuestas por Eurostat, información relativa al gasto total realizado y al total de participantes (distinguiendo la participación relativa de mujeres, jóvenes y PLDs entre los mismos y siempre que la información esté disponible). Además, el mapa de recursos muestra las diversas categorías de instituciones públicas y privadas que realizan actividades en cada uno de los tipos de programas identificados, así como el porcentaje que supone el gasto propio realizado por cada una de estas instituciones en el gasto total de cada uno de los siete tipos de programas identificados⁷⁸. Finalmente, y también para cada una de las tipologías de programas consideradas, se presentan los principales programas desarrollados en función de su presupuesto total y las instituciones responsables de cada uno de estos programas identificados.

Del análisis detallado de los datos es posible extraer las siguientes conclusiones:

1. Con relación a los programas englobados en la tipología de "Acompañamiento/asistencia en la búsqueda de empleo", la información disponible muestra que este tipo de actuaciones absorbieron en el año 2000 un total de 11.752 miles de euros, lo que en términos porcentuales suponen el 4,5% del total del gasto total realizado en PAE en la

CAPV. Las entidades que mayor volumen de recursos propios dedicaron a este tipo de programas fueron el INEM y el Gobierno Vasco (40% y 32,2% del total, respectivamente), seguidos por las Agencias de Desarrollo Local y la Diputación Foral Bizkaia (14,5% y 8,9% del total, también respectivamente). Finalmente, otras Instituciones (i.e. diversas Fundaciones) y los Ayuntamientos fueron responsables de la financiación del 4,4% restante del gasto. Tanto el Gobierno Vasco como la Diputación Foral de Bizkaia fundamentalmente actuaron como entidades financiadoras en este campo, en tanto que las Agencias de Desarrollo Local, los Ayuntamientos, y las otras entidades se encargaron de la gestión de los recursos destinados a este fin, aportando en diversos casos además recursos propios. Por su parte, el INEM combinó ambas tareas de financiación y gestión. Desde el punto de vista de los participantes, esta tipología de programas ha acogido a un total de 71.916 participantes (esto es, el 40,8% del total de participantes en PAE de la CAPV), de los cuales el 57,2% de los mismos han sido mujeres, mientras que la participación de jóvenes y PLDs ha sido ciertamente menor (32,4% y 25,7%, respectivamente).

2. Por su parte, el montante total del gasto destinado a actividades de formación⁷⁹ alcanzó una cuantía total cifrada en 57.042 miles de euros, esto es, prácticamente el 22% del total gastado en PAE en la CAPV durante el ejercicio de 2000. Las principales entidades por volumen de recursos aportados correspondieron al INEM y al Gobierno Vasco (48,2% y 30,7%, respectivamente), seguidas por las Agencias de Desarrollo Local, la Diputación Foral de Bizkaia y los Ayuntamientos (8,7%, 5,2% y 3,5%, también respectivamente). Finalmente, un tercer grupo de entidades formadas por la Diputaciones Forales de Alava y Gipuzkoa y Otras Instituciones aportaron el 3,7% de los recursos restantes. Tanto el Gobierno Vasco como las tres Diputaciones Forales actuaron en este campo de la formación como entidades fundamentalmente financiadoras, en tanto que las Agencias de Desarrollo Local, los

⁷⁸ Se entiende por gasto propio todos aquellos recursos cuyo origen procede de los recursos propios de la entidad o de Fondos Europeos (i.e. FSE). Por tanto, todos aquellos recursos procedentes de otras instituciones no son tenidos en cuenta.

⁷⁹ Conviene recordar que los datos aportados excluyen las actividades en formación continua destinada a ocupados.

Ayuntamientos, y las otras entidades fueron beneficiarias de estas ayudas, aportando recursos propios en algunos casos (por ejemplo, algunas Entidades de Desarrollo Local). Por su parte, el INEM actuó tanto como financiador como gestor directo de un buen número de programas en este ámbito. Finalmente, las actividades de formación realizadas beneficiaron a un total de 42.379 participantes, de los cuales la mitad eran mujeres (50,3%, concretamente), mientras que la participación de jóvenes y PLDs ha sido menor (29,9% y 25,5%, respectivamente).

3. Por lo que hace referencia a los programas destinados al "Reparto del trabajo y relevo temporal", esta tipología ha absorbido un monto total de recursos cifrados en 4.451 miles de euros o un 1,7% del gasto total en PAE de la CAPV, donde la total integridad de estos recursos han sido aportados por el propio Gobierno Vasco a través de diversos programas. No es posible aportar información detallada por sexo o edad de los 1.264 participantes totales, apenas un 0,7% del total de participantes en el total de las PAE desarrolladas.
4. Con respecto a los "Incentivos al empleo", estos han supuesto el montante más importante de gasto en PAE de la CAPV, esto es, 131.511 miles de euros o el 50,7% del gasto total. Tres Administraciones han destinado recursos propios a este fin, esto es, la Administración Central del Estado (fundamentalmente a través del INEM), el Gobierno Vasco y, la Diputación Foral de Bizkaia, donde es precisamente la primera la que ha destinado el mayor volumen de recursos (concretamente, el 95,1% del gasto total realizado en esta tipología en la CAPV), fundamentalmente a través de las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social por fomento de empleo. Desde el punto de vista de los participantes, un 36,5% de los 51.398 beneficiarios de este tipo de ayudas han sido mujeres, cantidad ésta que se reduce a un 11,7% en el caso de los PLDs.
5. Con relación a los programas destinados a la "Integración personas discapacitadas", la CAPV dedicó a este fin durante el ejercicio de 2000 un total de 16.828 miles de euros o el 6,5% del gasto total en PAE de la CAPV. La totalidad de este gasto fue financiada por el INEM a través de diversos programas especiales, de los que se beneficiaron un total de 1.776 participantes, la mitad de los cuales fueron mujeres (51,4%).
6. Por su parte, y por lo que se refiere a la tipología de programas destinados a favorecer la "creación directa de empleo", la CAPV destinó con este fin un montante total de 14.156 miles de euros (el 5,5% del gasto total de PAE de la CAPV) que beneficiaron a un total de 1.176 participantes, de los cuales el 51,4% fueron mujeres. La mayor parte de este gasto fue financiada por parte del propio INEM y en menor medida por la Diputación Foral de Bizkaia (74,9% y 20,0%, respectivamente), donde el restante 5,2% del gasto total destinado a este tipo de programas fue aportado por los propios Ayuntamientos y las Agencias de Desarrollo Local.
7. Finalmente, y atendiendo a la última tipología de programas propuesta por Eurostat (Incentivos para nuevos emprendedores), la CAPV dedicó en el ejercicio de 2000 a esta tipología de actividades un presupuesto total cifrado en los 23.807 miles de euros. La mayor parte de este importante volumen de recursos (concretamente el 85,5%) fue aportada por el INEM. Mientras, otras entidades importantes atendiendo al volumen de recursos propios destinados a este concepto son la Diputación Foral de Bizkaia (8,8%), las Agencias de Desarrollo Local (2,8%), el Gobierno Vasco (1,7%), la Diputación Foral de Alava (1,1%) o los Ayuntamientos (0,1%). Tanto el INEM como las Diputaciones Forales, las Agencias de Desarrollo Local y el propio Gobierno Vasco financiaron y gestionaron directamente diversos programas en este ámbito. Por su parte, este tipo de programas benefició a un total de 3.918 participantes, de los cuales el 40,7% fueron mujeres, mientras que la participación tanto de jóvenes como de PLDs fue notablemente inferior (28,3% y 24,6%, respectivamente).

CUADRO 10.8. DESCRIPCIÓN SINTÉTICA DEL MAPA DE RECURSOS EN PAE DE LA CAPI, 2000

Tipología de programas	Entidades Activas (% gasto propio realizado sobre total del gasto en la tipología) (*)	Gasto Total (Miles de Euros)	Participantes	Principales programas desarrollados (Entidad responsable-presupuesto del programa (Miles de euros))
1. Acompañamiento, asistencia en la búsqueda de empleo	INEM → (40,0%) Gobierno Vasco → (32,2%) Agencias Desarrollo Local → (14,5%) Diputación Foral Bizkaia → (8,9%) Otras Instituciones → (3,4%) Ayuntamientos → (1,0%)	11.752	71.916 57,2% mujeres 32,4% jóvenes 25,7% PLDs	Servicio Vasco de Orientación (Gobierno Vasco-2.145,6) Langai Servicio Vasco de Colocación (Egailan-1.405,1) Agentes de Empleo y Desarrollo Local (INEM Delegación Bizkaia-1.105,4) Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (INEM Delegación Bizkaia- 959,0)
2. Formación	INEM → (48,2%) Gobierno Vasco → (30,7%) Agencias Desarrollo Local → (8,7%) Diputación Foral de Bizkaia → (5,2%) Ayuntamientos → (3,5%) Diputación Foral de Alava → (2,2%) Diputación Foral de Gipuzkoa → (0,9%) Otras Instituciones → (0,6%)	57.042	42.379 50,3% mujeres 29,8% jóvenes 25,5% PLDs	Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (INEM Delegación Bizkaia - 12.236,6) Programa de Formación Ocupacional (INEM Delegación Gipuzkoa - 5.146,5) Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios (INEM Delegación Bizkaia - 3.853,0) Programa de Empleo Formación en el Ambito Local Dirigido a Personas Paradas de Larga Duración (Gobierno Vasco - 3.500,7)
3. Reparto del trabajo y relevo temporal	Gobierno Vasco → (100%)	4.451	1.264	Programa de Apoyo al Empleo (Gobierno Vasco - 3.218,4) Programas de Ayudas al Reparto del Tiempo de Trabajo- Trabajadores (Gobierno Vasco - 679,4) Programa de Ayudas al Reparto del Tiempo de Trabajo (Gobierno Vasco - 553,4)
4. Incentivos al empleo	Administración Central (INEM) → (95,1%) Diputación Foral Bizkaia → (2,8%) Gobierno Vasco → (2,1%)	131.511	51.388 35,6% mujeres 11,7% PLDs	Bonificaciones en la Cotización a la Seguridad Social por Fomento de Empleo (INEM Delegación Bizkaia - 57.094,8) Bonificaciones en la Cotización a la Seguridad Social por Fomento del Empleo (INEM Delegación Gipuzkoa - 44.444,8)
5. Integración personas discapacitadas	INEM → (100%)	16.828	3.766 37,9% mujeres	Programa de Fomento del Empleo (INEM Delegación Alava - 23.051,0) Fomento de la Estabilidad y Mejora de la Calidad en el Empleo (Diputación Foral De Bizkaia - 2.092,0) Centros Especiales de Empleo (INEM Delegación Gipuzkoa - 8.072,2)
6. Creación directa de empleo	INEM → (74,9%) Diputación Foral Bizkaia → (20,0%) Ayuntamientos → (4,7%) Agencias Desarrollo Local → (0,5%)	14.156	1.776 51,4% mujeres	Integración Laboral de Minusválidos en Centros Especiales de Empleo (INEM Delegación Bizkaia - 5.186,3) Ayudas y Subvenciones Públicas destinadas al Fomento de la Integración Laboral de los Minusválidos en Centros Especiales de Empleo y Trabajo Autónomo (INEM Delegación Alava - 2.097,0) Fomento de Empleo de los Trabajadores Minusválidos (INEM Delegación Bizkaia - 677,2) Subvenciones del INEM en el Ámbito de Colaboración con las EELL para la Contratación de Trabajadores Desempleados en la Realización de Obras de Interés General y Social (INEM Delegación Bizkaia-5.738,0) Otros Organismos (INEM- Corporaciones Locales, e INEM - Programa Facilitadores de Experiencia Laboral: INEM- Corporaciones Locales, e INEM - Programa de Infraestructuras Turísticas de Formación y Empleo (Diputación Foral De Bizkaia- 3.070,0) Subvenciones por el INEM en el Ámbito de Colaboración con las Corporaciones Locales para la Contratación de Trabajadores Desempleados en la Realización de Obras y Servicios de Interés General y Social (INEM Delegación Alava-845,0)
7. Incentivos para nuevos emprendedores	INEM → (85,5%) Diputación Foral de Bizkaia → (8,8%) Agencias Desarrollo Local → (2,8%) Gobierno Vasco → (1,7%) Diputación Foral de Alava → (1,1%) Ayuntamientos → (0,1%)	23.807	3.918 40,7% mujeres 28,3% jóvenes 24,6% PLDs	Pago Único de la Prestación Contributiva por Capitalización (INEM Delegación Gipuzkoa -12.483,0) Abono de la Prestación por Desempleo en su Modalidad de Pago Único (INEM Delegación Alava -2.181,0) Promoción del Empleo Autónomo (INEM Delegación Bizkaia -1.788,7) Promoción del Empleo Autónomo (INEM Delegación Gipuzkoa -1.334,3)
TOTAL		259.547	176.417	

(*) Se entiende por gasto propio el realizado con cargo a los propios presupuestos de las instituciones más los Fondos procedentes de financiación comunitaria.

Fuente: **Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)**

10.5. Valoración de la efectividad de las Políticas Activas de Empleo desarrolladas en la CAPV

Elevado esfuerzo presupuestario de la CAPV en Programas-PAE

1. La CAPV cuenta con un volumen importante y amplio de recursos públicos destinados a Políticas Activas de Empleo (PAE). Así, los datos recogidos por el trabajo de campo muestran que las diversas instituciones activas en este terreno en la CAPV han destinado un montante conjunto de recursos que asciende a un total de 259,5 millones de euros, donde esta cantidad supone un 0,639% del PIB total de la CAPV.
2. Por su parte, y en términos comparativos con la media estatal, la CAPV destina a PAE un porcentaje de su PIB prácticamente similar a la media estatal (0,642%), en tanto que la CAPV realiza un esfuerzo superior a la media estatal si nos atenemos al tamaño de su mercado laboral (la CAPV destina a PAE 272 euros por cada persona activa de la CAPV frente a los 233 euros correspondientes a la media estatal). Este elevado volumen de recursos es, en si mismo, un importante y positivo resultado, por cuanto muestra una notable atención presupuestaria por parte de la CAPV al desarrollo de PAE.

Necesidad de incrementar los recursos disponibles en programas-PAE para alcanzar los niveles medios de la Unión Europea

3. Este positivo resultado resulta ciertamente más matizado cuando se compara con la situación existente en otros países europeos de nuestro entorno. De esta forma, y tomando como referencia la media de la Unión Europea, la CAPV realiza un esfuerzo en PAE inferior al de la media de la Unión Europea. Así, y atendiendo al porcentaje de gasto en PAE sobre el PIB, el conjunto de los países de la Unión Europea destina como media un 0,751% del PIB, porcentaje éste ligeramente superior a la ratio de la CAPV ya mencionada anteriormente (0,639%). Por su parte, la Unión Europea destina como media 371 euros por persona activa frente a

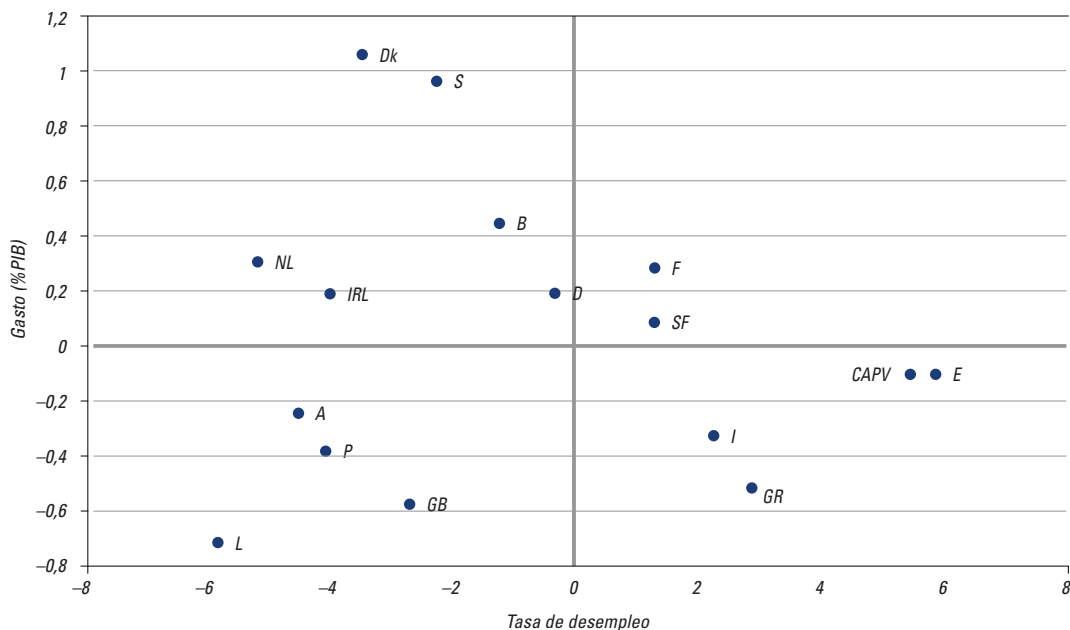
los ya conocidos 272 euros correspondientes a la CAPV. Como puede apreciarse, ambos indicadores muestran resultados inferiores a los de la media europea.

4. Este menor esfuerzo de la CAPV en PAE se ve agravado además por el hecho de que la CAPV cuenta con una situación de su mercado laboral sensiblemente peor que la media europea, tanto en lo que se refiere a sus indicadores de actividad como de paro (especialmente en lo que se refiere a algunos colectivos concretos, aspectos tratados ampliamente en el capítulo 11). En este sentido, y tomando como referencia la conjunción de los dos indicadores (gasto en PAE sobre el PIB y tasa de desempleo, ver Gráfico 10.3), la CAPV se sitúa junto al resto de países del Sur de Europa (España, Italia y Grecia), donde todos estos países se caracterizan por presentar un esfuerzo de gasto en PAE menor que la media europea a pesar de presentar indicadores de desempleo superiores a la misma. Esta situación indica, para el caso concreto de la CAPV, la existencia de un camino amplio por recorrer todavía en términos de ampliar aún más los recursos actualmente destinados a las PAE.

Orientación de la Política Activa de Empleo de la CAPV hacia la extensión de la participación más que a la focalización de los recursos disponibles en colectivos concretos

5. La información disponible procedente del trabajo de campo y su posterior comparación con los datos europeos muestra como otro rasgo distintivo de la CAPV frente a la Unión Europea la elevada cifra de participantes en las diversas PAE existentes. Así, y tomando como referencia el indicador de participantes sobre población activa, 18,5 de cada 100 activos vascos ha participado en algún Programa PAE en el 2000, donde esta ratio sólo se ve superado por Bélgica y Finlandia (24,6% y 24,3%, respectivamente) y lejos de los indicadores correspondientes al resto de países.
6. Obviamente, este importante esfuerzo por llegar a un número importante de personas tiene como contrapartida una menor intensidad en el gasto medio

GRÁFICO 10.3. GASTO EN PAE (% PIB) Y TASA DE DESEMPLEO CON RESPECTO A LOS VALORES MEDIOS DEL CONJUNTO DE LA UE-15 (2000)



Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003) y Eurostat.

por participante en programas PAE. Así, la CAPV presenta el menor gasto medio de toda la Unión Europea (1,5 miles de euros por participante), y en línea con los resultados de Grecia, España, Finlandia o Bélgica. En este sentido, la CAPV parece apostar por un modelo que prima la participación frente al modelo existente en otros países (Alemania, Reino Unido, Irlanda, Austria o Luxemburgo), caracterizado por concentrar y focalizar sus esfuerzos en un número limitado de participantes⁸⁰. Este importante resultado de la CAPV viene a contradecir en la práctica diversas recomendaciones de la propia OCDE⁸¹, las cuales apuntan la mayor efectividad de concentrar los recursos disponibles en aquellos grupos que realmente necesitan una acción diferenciada sin la cual su incorporación al mercado laboral es muy complicada.

Positiva atención de las PAE de la CAPV hacia los colectivos femeninos y de jóvenes en comparación con la media europea.

7. La participación relativa de los colectivos femenino y juvenil (menores de 25 años)⁸² es superior en la CAPV a la media de la Unión Europea. De hecho las mujeres suponen más de la mitad de los participantes totales mientras que los jóvenes constituyen un cuarto del total (52,1% y 27,5%, respectivamente), frente a porcentajes medios inferiores para el conjunto de la UE (33,0% y 17,4%, respectivamente). Este resultado, que sin duda refleja la especial incidencia que las diversas problemáticas laborales inciden en estos colectivos en la CAPV, puede calificarse de positivo por cuanto indica una atención específica hacia estos colectivos.

⁸⁰ Un tercer grupo de países vendría conformado por los nórdicos (Dinamarca y Suecia, principalmente), caracterizados tanto por presentar un elevado volumen de recursos a PAE como por distribuir los mismos entre un porcentaje también elevado de activos.

⁸¹ Ver los resultados de la revisión bibliográfica aportada en la parte I de este Informe.

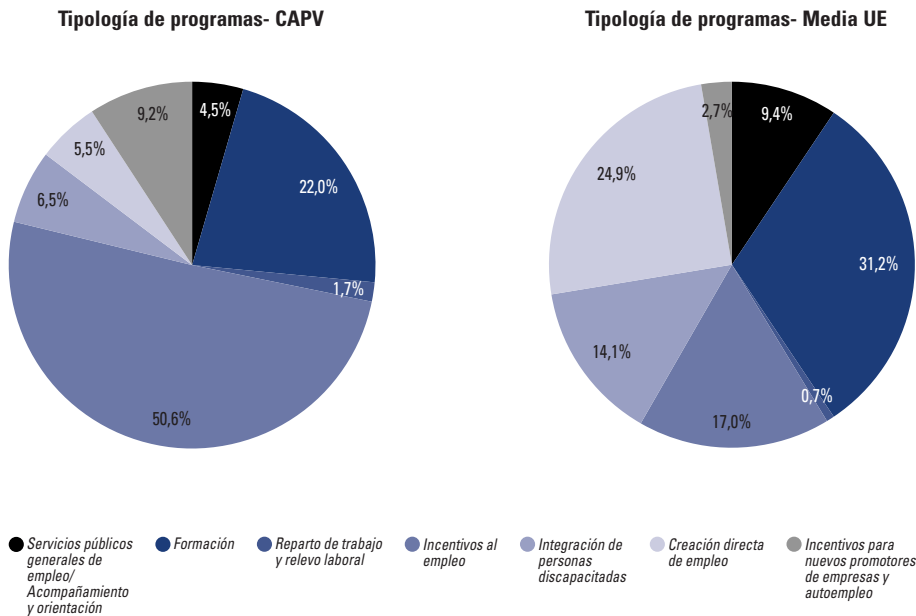
⁸² Como se ha apuntado en los apartados respectivos, estos deben ser interpretados con cautela dado que no se refieren a la totalidad de los participantes sino a aquéllos para los que se contaba con esta información (en torno al 50% del total).

Necesidad de reorientar el gasto de la CAPV en PAE desde los Incentivos al empleo hacia otras tipologías de programas

8. La comparativa de la composición del gasto en PAE entre la CAPV y la media europea (ver Gráfico 10.4) muestra una orientación preferente del gasto total de la CAPV hacia los programas de incentivos al empleo (los cuales absorben la mitad aproximada

del gasto total), seguidos de los de formación (un cuarto del gasto total), donde esta distribución es muy similar a la existente en países como Italia o España. Por el contrario, la media europea presenta una distribución entre programas más equilibrada, con una cierta preponderancia de los programas de formación (31% del gasto total), mientras que los incentivos al empleo apenas suponen el 17% del gasto total.

GRÁFICO 10.4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN PAE ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE PROGRAMAS EN LA CAPV Y EN LA UE-15 (2000)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

9. Desde un punto de vista de la eficiencia, puede argumentarse que estos incentivos pierden parte de su efectividad si están diseñados de una forma generalista, esto es, sin discriminar colectivos concretos para los que la existencia de estos incentivos sea una condición determinante en la decisión de contratación (paradas de larga duración mayores de 45 años, mujeres con baja cualificación

laboral, etc.). La escasa información existente para la CAPV parece apuntar la existencia de este diseño de corte "generalista"⁸³, lo que invita a reflexionar sobre la conveniencia de los mismos y la posibilidad de "liberar" parte de los importantes recursos actualmente destinados a este concepto para ser utilizados en otros tipos de intervenciones (i.e. formación).

⁸³ Así, y según la escasa información existente al respecto (ver Cuadro 10.7), únicamente 36 y 12 euros de cada 100 destinados a este fin se destinan a mujeres y PLDs, lo que invita a pensar en una falta de orientación concreta dirigida hacia aquellos colectivos especialmente desfavorecidos (en este caso, las mujeres y los PLDs).

Falta de delimitación a priori de los colectivos a los que se dirigen los programas-PAE desarrollados en la CAPV

10. El trabajo de campo ha mostrado que no existe una delimitación a priori clara de los colectivos a los que se dirigen los programas-PAE desarrollados en la CAPV, al menos en lo que refiere a las variables sexo y edad. En este sentido, conviene recordar que, según los resultados del trabajo, sólo un 4,3% de los programas identificados se dirigen específicamente a mujeres, porcentaje éste que se eleva a un escaso 11,1% en el caso de programas dirigidos exclusivamente a jóvenes menores de 25 años. Estos datos significan que, alternativamente, la gran mayoría de los programas vigentes no distingue un componente de género o de edad en la definición del colectivo al que se dirige (95,7% de los programas en el caso de sexo y el 82,7% en el caso de la edad). Otro tanto puede afirmarse con relación a los programas dirigidos a parados de larga duración (PLDs): un 16% de los programas existentes están destinados específicamente y “a priori” a los PLDs vascos. Esta escasa atención “a priori” contrasta con los especiales problemas de inserción laboral que se detectan tanto entre el colectivo femenino como entre los jóvenes vascos o los PLDs, de forma que sus indicadores laborales son notablemente peores con relación a otros colectivos (ver Cuadro 10.3 y Gráfico 10.2).

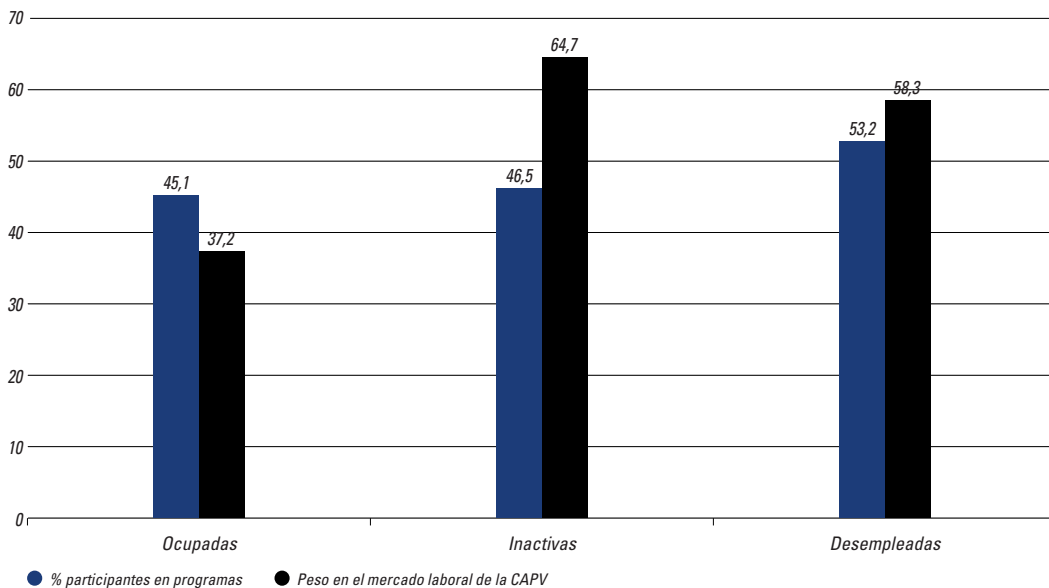
11. Junto a estas disparidades ya señaladas, la mayoría de los programas-PAE existentes en la CAPV no concretan de una manera clara los nichos concretos de usuarios potenciales hacia los que se dirigen, planteándose así de una forma “abierta” que permite la incorporación de colectivos amplios y con especificidades muy diversas (se dirige a los desempleados, luego también a los desempleados discapacitados, por ejemplo). Atendiendo a este carácter abierto, es posible argumentar la necesidad de pasar de una estrategia ligada al “café para todos” a establecer acciones concretas y delimitadas para colectivos específicos, de forma que la acción pública se concentre en solucionar los problemas de los

colectivos precisamente más castigados o en peor situación relativa dentro del mercado laboral de la CAPV.

Menor participación femenina efectiva en los programas-PAE desarrollados con relación a su participación en el mercado laboral de la CAPV

12. A pesar de la escasa atención “a priori” que los programas-PAE existentes dedican al colectivo femenino, la información correspondiente a participación efectiva muestra una distribución relativamente equilibrada según el sexo de los participantes, de forma que el 48% de los mismos son hombres y el 52% restante son mujeres. La distribución de la participación femenina según colectivos laborales concretos (ocupados, parados, inactivos) muestra que la mayor participación femenina en los programas corresponde al colectivo de desempleadas (53,2% de los participantes parados son mujeres), superior al los indicadores de participación femenina entre las inactivas y las ocupadas (46,5% y 45,1%, respectivamente) (ver Gráfico 10.5).

13. La comparación de la participación femenina en los programas-PAE de la CAPV con su peso relativo en el mercado laboral de la CAPV (ver también Gráfico 10.5) muestra resultados diferenciados según la situación laboral. Así, y por un lado, es posible apreciar una participación relativamente mayor en los programas-PAE entre las ocupadas vascas frente a su peso relativo en la población ocupada de la CAPV (45,1% frente a 37,2%). Por su parte, esta situación se invierte en el caso de las desempleadas y especialmente de las inactivas, cuya participación en los programas existentes es menor que su peso relativo en el mercado laboral de la CAPV. En este sentido, es posible recomendar la necesidad de evitar estas situaciones desequilibradas, de manera que se garantice una mayor participación femenina, al menos, de aquellos grupos con mayores problemas de inserción laboral.

GRÁFICO 10.5. DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPANTES FEMENINAS EN LAS PAE Y PESO DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL DE LA CAPV, POR SITUACIÓN LABORAL, AÑO 2000

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003) y Eustat

Elevada participación efectiva de los más jóvenes (16-24 años) en los programas-PAE desarrollados con relación a su participación en el mercado laboral de la CAPV. Falta de discriminación positiva hacia el colectivo de parados jóvenes

14. Por su parte, y atendiendo a la desagregación de la participación por segmentos de edad, hasta un 27,7% de los participantes en los programas-PAE de la CAPV tienen menos de 25 años⁸⁴, donde esta participación es muy diferente según se trate de ocupados, inactivos o desempleados jóvenes (21,7%, 78,8% y 27,9%, respectivamente) (ver Gráfico 10.6). Por su parte, la comparación con la participación del colectivo más joven en el mercado laboral vasco permite comprobar una mayor presencia de los mismos en los programas-PAE desarrollados en la CAPV en términos comparativos con su participación relativa en el mercado laboral vasco, especialmente en el caso

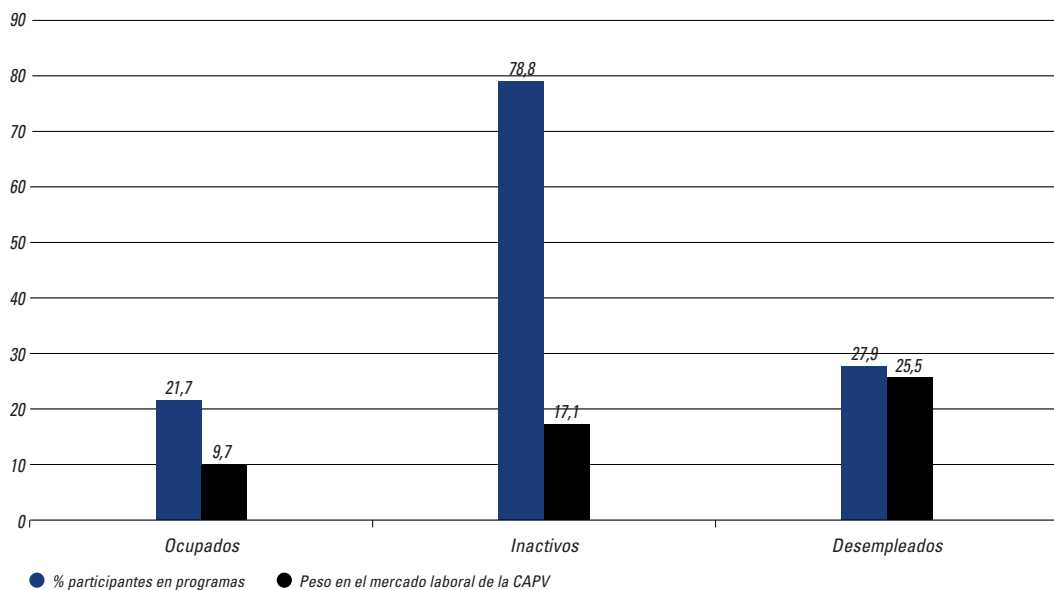
de los ocupados y los inactivos más jóvenes. Por el contrario, la participación de los parados más jóvenes en los programas PAE es relativamente similar a su peso en el total de los desempleados vascos (27,9% frente al 25,5%, respectivamente), lo que pone en evidencia una cierta falta de discriminación "positiva" hacia este colectivo, habida cuenta de sus dificultades concretas.

Escasa participación de los parados vascos de larga duración en los programas-PAE desarrollados con relación a su peso en el colectivo total de parados vascos

15. Un análisis detallado de los participantes desempleados en programas-PAE atendiendo al tiempo de permanencia de los mismos en el desempleo muestra un desequilibrio importante entre la participación de los PLDs en los programas destinados a parados y su peso en el total del desempleo de la CAPV. De esta forma, los datos del trabajo

⁸⁴ Conviene recordar que sólo un 11,1% de los programas detectados en la CAPV se dirigen exclusivamente al colectivo más joven.

GRÁFICO 10.6. DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPANTES JÓVENES (MENORES DE 25 AÑOS) EN LAS PAE Y PESO DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL DE LA CAPV, POR SITUACIÓN LABORAL



Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003) y Eustat

de campo muestran que un 25% de los participantes en programas-PAE dirigidos a parados son efectivamente parados que llevan más de 12 meses en el paro. La información disponible y procedente de Eustat muestra que más de la mitad de los parados de la CAPV (concretamente el 55% de los mismos) lleva más de 1 año en el desempleo (ver Gráfico 10.1). Esta situación revela, como se señaló anteriormente, la existencia de un importante desequilibrio que debe ser corregido en el tiempo.

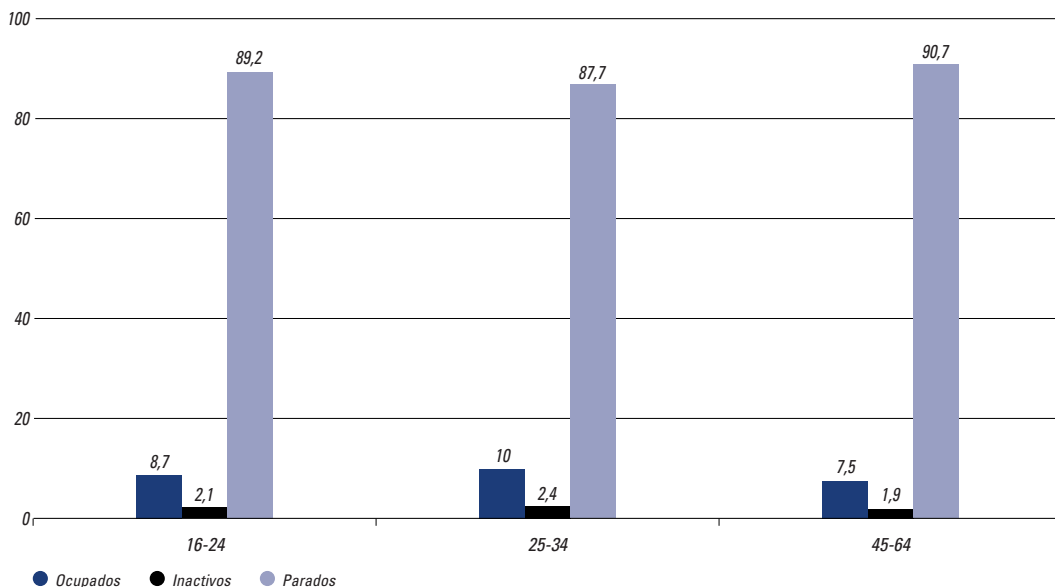
Atención preferente de los programas-PAE de la CAPV hacia el colectivo de parados

16. La distinción por tipos de colectivos participantes según su situación en el mercado laboral (ver Gráfico 10.7) muestra que la mayor parte del esfuerzo en PAE de la CAPV se concentra en el colectivo de parados (89,2%), mientras que los ocupados y los inactivos presentan una participación mucho más baja (8,7% y 2,1%, respectivamente). Por su parte, la distinción por sexo no

permite apreciar importantes diferencias en estos porcentajes aunque sí se observa una mayor presencia relativa del colectivo de desempleadas frente a sus homólogos masculinos. Esta distribución del esfuerzo puede calificarse de positiva, habida cuenta que el problema más grave del mercado laboral vasco corresponde a su elevada tasa de paro, especialmente elevada en comparación con la media europea y en el caso de diversos colectivos ya concretizados anteriormente.

Escaso seguimiento posterior de los participantes en los programas-PAE de la CAPV

17. Concentrando la atención en la información relativa a finalizaciones y abandonos, y aún teniendo en cuenta las dificultades derivadas de la limitada información existente, el trabajo de campo muestra diversos resultados de interés. En primer lugar, muestra que el seguimiento de las personas que participan en los programas PAE desa-

GRÁFICO 10.7. DISTRIBUCIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN PROGRAMAS PAE SEGÚN SEXO Y SITUACIÓN LABORAL

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003) y Eustat

rollados en la CAPV es escaso considerado en términos generales. Así, y en el caso de las tres cuartas partes de los participantes que finalizan los programas, no existe ninguna información sobre la situación posterior de los mismos (se han incorporado a algún trabajo, qué tipo de trabajo es, están en paro, etc.)

18. Este importante resultado indica, por un lado, una falta de monitorización interna de los participantes en los programas-PAE de la CAPV en la mayor parte de las instituciones intervinientes. Por otro lado, y desde una perspectiva más global, este resultado revela la inexistencia de una monitorización integral, personalizada y continua en el tiempo de los diversos participantes e independiente de la institución(es) interviniente(s). Sin duda, esta monitorización en el tiempo es particularmente importante entre los colectivos participantes en los programas PAE, habida cuenta de su alta probabilidad de rotación entre las diversas modalidades de PAE.

Tasa relativamente elevada de abandonos entre los participantes en programas- PAE

19. Los resultados del trabajo de campo muestran también la existencia de una relativamente elevada tasa de abandono, esto es, personas que dejan de participar en un programa y se dan de baja del mismo por diversas razones (entre ellas la obtención de un empleo, razón ésta aducida por la mitad de los abandonos registrados). Así, hasta un 12% de los participantes en programas PAE abandonan los mismos antes de finalizarlos, donde la tasa de abandonos es superior en el caso de los hombres frente a las mujeres. El hecho de que aproximadamente la mitad de los abandonos se deben a la obtención de un empleo no evita que la reducción de la tasa de abandonos sea un objetivo a perseguir por parte de las diversas instituciones responsables, al menos en lo que se refiere a los abandonos no ligados a la consecución de un empleo. Desde un punto de vista aún más crítico, podría argumentarse que los citados participantes que abandonan para

ocupar un puesto de trabajo no necesitan de estas acciones de PAE, donde este hecho evidenciaría tanto un relativo derroche de recursos como una carencia de detección de las necesidades.

Multiplicidad de agentes intervinientes y falta de coordinación entre las diversas instituciones participantes

20. Tal y como se ha reflejado en secciones anteriores de este informe, la CAPV se caracteriza por la coexistencia de un conjunto amplio de entidades públicas y privadas activas en el ámbito de las Políticas Activas de Empleo (ver Cuadro 10.5). Así, los principales agentes activos en esta materia en el ámbito geográfico conjunto de la CAPV son tanto el Gobierno Vasco (a través del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social y la Sociedad Pública dependiente EGAILAN), como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (fundamentalmente a través del Instituto Nacional de Empleo, INEM)⁸⁵, el cual conviene recordar que gestiona el grueso del gasto total en PAE realizado en la CAPV (el 76,9% del total, concretamente). Junto a estas dos instituciones, y en ámbitos geográficos inferiores, conviene subrayar las actividades llevadas a cabo tanto por las Diputaciones Forales (cada una en su ámbito territorial respectivo entidades con enfoques y programas muy distintos entre sí, donde es precisamente la Diputación Foral de Bizkaia la que cuenta con un mayor volumen tanto de recursos como de acciones y distintas modalidades llevadas a cabo) como los municipios vascos (EUDEL), las agencias locales de desarrollo (GARAPEN) y otra serie de entidades privadas y de iniciativa social (Fundación BBK, Fundación ONCE, Cáritas, Sartu, etc.).
21. En este sentido, la coexistencia de actividades desarrolladas por diversos agentes redundando en la

existencia de un cierto nivel de confusión y disfunciones en las políticas activas de empleo desarrolladas. Este hecho se ve agravado en la práctica por la existencia de un insuficiente nivel de coordinación de las acciones desarrolladas por las distintas instituciones, de tal manera que en un mismo ámbito geográfico coexisten actuaciones de varias de ellas en un mismo campo (se podría hablar incluso de competencia entre ellas), sin que existan mecanismos estables y organizados de comunicación y seguimiento coordinado en determinados casos.

22. Este hecho se ve confirmado por el trabajo de campo realizado. Así, y tomando como ejemplo concreto todos aquellos programas de los que el colectivo de Parados de Larga Duración (PLDs)⁸⁶ se ha beneficiado (ver Cuadro 10.6), la información existente muestra la coexistencia de un elevado número de entidades activas en tres tipologías concretas de programas, esto es, Acompañamiento - Asistencia en la búsqueda de empleo, Formación y, finalmente, Incentivos para nuevos emprendedores. Así, y por lo que se refiere al primer grupo de programas (Acompañamiento - Asistencia en la búsqueda de empleo), es posible distinguir por ejemplo la coexistencia de varias instituciones que realizan funciones relativamente similares en el área de orientación, esto es, el INEM (a través de sus programas de Información, Orientación y Búsqueda de Empleo) y el propio Gobierno Vasco (a través de las actividades del Servicio Vasco de Orientación al Empleo, fundamentalmente gestionadas desde las Agencias de Desarrollo y los Ayuntamientos), además de la propia Diputación Foral de Bizkaia a través de la financiación de los 'behargintzak'. Otro tanto puede afirmarse de las actividades de intermediación laboral, llevadas a cabo tanto por el INEM como por el servicio vaco LANGAI.

⁸⁵ En el caso de la CAPV, la gestión de las políticas activas de empleo (formación ocupacional, subvenciones de fomento del empleo e intermediación laboral) es una competencia pendiente de transferir. La falta de asunción de estas competencias por el Gobierno Vasco, aunque relacionada en parte con la transferencia de la Seguridad Social, responde a una serie de razones específicas y tiene una problemática propia.

⁸⁶ Para este colectivo concreto, la información que se dispone del trabajo de campo permite obtener conclusiones precisas.

CUADRO 10.9. DESCRIPCIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA CAPV QUE HAN REALIZADO ACTIVIDADES CON EL GRUPO DE PARADOS DE LARGA DURACIÓN (PLDs) DURANTE EL 2000, POR TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS

Tipología de Programas	Entidades activas
Acompañamiento, asistencia en la búsqueda de empleo	Gobierno Vasco INEM Diputación Foral de Bizkaia Agencias Desarrollo Otras Entidades
Formación	Gobierno Vasco INEM Diputación Foral de Alava Diputación Foral de Bizkaia Agencias Desarrollo Ayuntamientos Otras Entidades
Incentivos para nuevos emprendedores	INEM Diputación Foral de Bizkaia Agencias Desarrollo Ayuntamientos

Fuente: Información sobre las PAE en la CAPV (CES, 2003)

23. Por otro lado, y referido también al grupo de PLDs, la información procedente del trabajo de campo muestra que esta coexistencia de diversas instituciones activas es particularmente intensa en una serie concreta de tipologías de programas. Así, y por lo que se refiere a las actividades de formación, es posible distinguir hasta un total de 7 grupos de instituciones que financian y/o gestionan diversas iniciativas en este campo y de las que el grupo de PLDs se han beneficiado (esto es, el Gobierno Vasco, el INEM, las Diputaciones Forales de Alaba y Bizkaia, diversas Agencias de Desarrollo, diversos Ayuntamientos y un número limitado de Otras entidades -Fundaciones, etc.-). Por su parte, y en el caso del apoyo a nuevos emprendedores, tanto el INEM como la Diputación Foral de Bizkaia, además de diversas Agencias de Desarrollo y Ayuntamientos de la CAPV, financian y gestionan directamente diversos programas en este campo de los que se han beneficiado el grupo de PLDs.

24. Este tipo de situaciones plantea un problema de duplicidad de funciones que, en algunos casos, puede resultar difícilmente defendible desde una perspectiva de eficiencia. Por otro lado, y desde el punto de vista del usuario (esto es, el desempleado), la existencia de diversas instituciones activas en un mismo campo puede plantear a los usuarios del sistema problemas de confusión y desorientación, pudiendo darse la circunstancia

que un parado/a puede beneficiarse de las diversas iniciativas gestionadas por varias instituciones según sea su grado propio de conocimiento de las diversas iniciativas existentes. Sin duda, la inexistencia de un sistema de 'ventanilla única' que integre toda la atención y el servicio a las personas desempleadas, agrava este problema.

Inequidad territorial en la implementación de las PAE

25. La información resultante del trabajo de campo permite comprobar además la existencia de un número de actuaciones poco uniformes para el conjunto del territorio de la CAPV. Así, y tomando nuevamente como referencia las entidades que han trabajado con el colectivo de PLDs (ver Cuadro 10.6), el análisis detallado de las entidades que han desarrollado iniciativas para este colectivo en el campo de los incentivos para nuevos emprendedores muestra por ejemplo que no todas las Diputaciones Forales de los tres Territorios han desarrollado actividades en este campo. Lo mismo puede afirmarse en el caso de la formación de los PLDs, donde dos Diputaciones Forales han desarrollado actividades en este campo. Estas situaciones plantean problemas de "inequidad" territorial, habida cuenta que la disponibilidad de un mayor o menor volumen de recursos a disposición de los desempleados puede venir condicionada

por la propia localización geográfica del domicilio de este desempleado.

Inexistencia de un registro centralizado de personas participantes en los programas PAE de la CAPV

26. El proceso de recogida de la información estadística ha demostrado además la inexistencia de un registro centralizado de personas participantes, lo que implica, por ejemplo, que una misma persona haya podido participar en diversos programas gestionados por distintas entidades sin que cada una de las mismas tenga constancia de ello. Obviamente, este hecho redundará en una duplicación de los recursos disponibles y en una falta de información integral, continua y personalizada de los itinerarios personales llevados a cabo por cada uno de los participantes, lo que sin duda merma efectividad a los programas desarrollados. La coexistencia en el contexto geográfico de la CAPV de un elevado número de agentes activos en PAE pero insuficientemente coordinados entre sí sin duda explica este problema, agravándolo al mismo tiempo.

Diferencias importantes en la calidad de la información recogida y en el seguimiento posterior de los participantes según los distintos organismos

27. Por otro lado, el proceso de recogida de la información estadística también ha demostrado la existencia de diferencias importantes en el grado de información disponible sobre los programas llevados a cabo (caracterización de los participantes, fuentes y origen de los ingresos, destino de los pagos, modalidades de los gastos y sus receptores, información sobre abandonos y finalizaciones, etc.) entre los distintos organismos vascos competentes en PAE.

Necesidad de fomentar la recogida sistemática y ordenada de información sobre Programas-PAE en la CAPV

28. De cara a futuro, la recogida sistemática y ordenada de información sobre PAE debe pasar por tratar de adecuar la información que en este

momento se recoge (fundamentalmente por motivos puramente administrativos) a un formato consensuado entre los distintos agentes y que puede estar basado, al menos parcialmente, en el cuestionario propuesto en este trabajo. Este esfuerzo debe redundar en una serie de beneficios, tanto para los propios agentes activos en PAE como para los responsables políticos o los analistas y evaluadores del tema:

- Para los propios agentes, por cuanto pueden conocer de una manera detallada tanto sus propias actividades como la comparación de las mismas con otros agentes activos en la materia.
- Para los responsables políticos, a efectos de determinar de una manera global el uso real que se hace de las PAE, facilitando la detección de aquellos elementos que sean susceptibles de ser corregidos o reforzados.
- Finalmente, para los analistas y evaluadores del mercado laboral, a efectos de comparar de manera homogénea la caracterización de las PAE llevadas a cabo en otras regiones y países.

Necesidad de integrar las actuaciones futuras en Programas-PAE con acciones de carácter social y educativo

29. La caracterización socioeconómica del colectivo de desempleados vascos ha cambiado profundamente en los últimos años. Así, la fuerte reducción de las tasas de desempleo en la CAPV, fundamentalmente como consecuencia de la favorable evolución experimentada por la economía vasca desde mediados de la década de los noventa, supone que el problema del desempleo aparece ligado de manera creciente con problemáticas de carácter social y ligadas a grupos y personas de difícil inserción laboral. Este hecho implica una necesidad creciente de dar una respuesta más integrada a estas problemáticas específicas (empleo-bienestar social-educación-salud). Desafortunadamente, los resultados del trabajo de campo no permiten extraer ninguna conclusión sobre el grado de adecuación y coordinación existente entre estas políticas sociales y asistenciales con las ligadas estrictamente con el tema del empleo, lo que plantea la necesidad de investigaciones posteriores que aporten información relevante sobre esta problemática.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

11. Principales conclusiones

11.1. Contexto general y aspectos metodológicos

11.1.1. Evolución y efectividad de las PAE en los países desarrollados

- La evolución del mercado de trabajo y de la importancia concedida desde los agentes sociales a la incorporación laboral y a la calidad del empleo, ha propiciado que en el conjunto de la política de empleo se registre un *traslado progresivo del peso de las políticas pasivas hacia las políticas activas*.
- Las medidas llevadas a cabo, en cuanto a la cuantía gastada así como en cuanto a su efectividad, en los países de la OCDE se explican por contar con *mercados laborales diferentes* y por la distinta implicación social y pública en la incorporación de programas correctores y que ayuden a las personas.
- Así y todo, los distintos estudios realizados hasta la fecha permiten concluir que:
 - a modo de balance general *resulta realmente difícil evaluar la efectividad de las PAE* por la escasa base estadística con información suficiente para ello.
 - a modo de balance parcial, los distintos estudios realizados llegan a resultados acerca de la *efectividad sobre grupos objetivos y sobre medidas muy concretas*, que se resumen en el cuadro adjunto⁸⁷.

- El balance realizado tiene en cuenta las primeras aproximaciones globales realizadas desde la OCDE. Pero, ya desde mediados de los noventa, la UE se plantea que, precisamente, *no se puede conocer la eficacia de las PAE si no se cuenta con una Base de datos metodológicamente común* en el marco de la UE 15.

11.1.2. Primeros resultados del análisis de las PAE en el marco de la UE

- Los primeros resultados obtenidos muestran la *disparidad del montante global* destinado a este fin, ratificando lo que ya había puesto de manifiesto la información de la OCDE.
- Según el porcentaje del PIB y teniendo en cuenta la tasa de desempleo de cada país, se confirma la *vocación social de los países del norte de Europa*, el *modelo anglosajón* (más liberal y menos intervencionista) y las dificultades y *menos recursos dedicados de los países del área mediterránea*.
- La tipología de gasto confirma la vocación apuntada en términos de volumen global de recursos dedicados. Esto es, *en la medida en que los agentes sociales se involucran en las PAE*, se sofistican los tipos de gasto, puesto que se aborda un rango creciente de programas. De forma coloquial podría decirse que se pasa del *“café para todos”* a una *“oferta a la carta”*.
- En este sentido, podría decirse que en *la medida*

	Jóvenes	Mujeres	Desempleados de larga duración
Orientación	***	***	***
Formación	*	**	**
Subsidios para empleo	*	*	*
Ayudas para la creación de empresas	NC	**	NC

NC, no hay conclusión clara. * eficacia baja. ** eficacia media. *** eficacia alta.

⁸⁷ Que es, obviamente, una síntesis de los resultados ampliamente expuestos en el trabajo.

en que el país está más involucrado, perdería peso relativo la actuación generalista sobre la actuación orientada hacia nichos específicos o grupos objetivos concretos. En esta posición subyace la hipótesis de fomentar no tanto el volumen de empleo total en una coyuntura determinada sino de adoptar una actitud preventiva y elevar la empleabilidad estructural de los colectivos que antes eran orillados por el mercado de trabajo.

11.1.3. *Cómo se traslada la metodología de Eurostat a la CAPV*

- La CAPV pertenece al entramado de la UE-15 y en este sentido, participa de la misma inquietud y de la misma necesidad: *conocer cómo funcionan sus programas incluidos en las PAE y reflexionar en cuanto a su eficacia.*
- Los resultados expuestos hasta ahora plantean:
 - Que existe una metodología contrastada desde Eurostat que ha permitido la primera cuantificación sistemática de las PAE.
 - Que existe una cierta información en el caso de la CAPV pero que habría de ser completada por el conjunto del mapa de recursos de la CAPV.
- La metodología propuesta para computar las PAE en la CAPV se plantea sobre dos ejes:
 - La consideración de cualquier entidad o institución pública o privada que realice alguna actuación al respecto.
 - La propuesta de un cuestionario-base homologado por Eurostat que requiere de la participación de los agentes.

11.2. *Los datos básicos de las PAE en la CAPV*

11.2.1. *Recogida de información*

- El *mapa de agentes* que ofertan este tipo de programas incluye a la Administración Central (INEM),

la Administración Autonómica (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales), los entes locales (agencias de desarrollo comarcal y ayuntamientos) y otros organismos (como Cáritas, Cruz Roja, Fundación Novias Salcedo, Fundación Peñasal, Once, etc...).

- Se ha realizado una *operación de recogida de información* entre los meses de marzo y mayo de 2003 con la colaboración de la práctica totalidad de los organismos que actúan en este ámbito. Se agradece expresamente a dichas entidades el esfuerzo realizado y la colaboración prestada.

La recogida de información se ha sustentado en el *cuestionario* que establece *Eurostat* y que ya se ha aplicado a los 15 países miembros para realizar el estudio "European Social Statistics, Labour Market Policy, Expenditure and Participants", con respecto a la información del año 2000. La existencia de este soporte permitirá la *comparación* de resultados obtenidos para la CAPV en el marco de la UE-15.

11.2.2. *Principales resultados*

- Los grandes datos de 2000 apuntan que: en la CAPV se desarrollan **140 programas/agentes**⁸⁸, que requieren de un gasto total de **259.547 miles de euros** para atender a **176.417 participantes**. Ello supone un gasto medio por participante de **1.476 euros**.
- El abanico de *gasto por participante varía* según la *tipología* de los programas: lo menos costosos son los acompañamiento (163 euros) y formación (1.346 euros). En los mismos han participado 71.916 y 42.39 personas respectivamente. En la posición intermedia se sitúan los programas de incentivos al empleo, con un gasto medio de 2.559 euros por participante y con 51.398 participantes. Finalmente, la creación directa de empleo, la integración de discapacitados y el fomento de nuevos promotores representan un gasto medio mayor (7.971, 4.469 y 6.076 euros por participante, respectivamente) y un número sensiblemente inferior

⁸⁸ Como se ha mencionado en el capítulo 2.º cada agente gestor y/o financiador ha cumplimentado un cuestionario por programa, si bien, hay que tener en cuenta que el reparto de la titularidad de cada programa en ámbitos espaciales diferenciados hace que, a menudo, un cuestionario no equivale a un programa sino que junto con otros cuestionarios constituyen el resultado del programa en la CAPV. Consecuentemente, la Base de Datos creada se nutre de 140 cuestionarios que equivale a un número muy inferior de programas.

de personas implicadas (un total de 9.460) con respecto a los otros dos grandes grupos de programas mencionados.

- La **financiación** de estos programas corresponde a: 57% a la Administración Central, 22,9% a los Fondos Europeos, 14% a la Administración Autónoma (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales).
- La **gestión** introduce diferencias de interés, así: el **76,9%** del gasto es gestionado por el **INEM**⁸⁹, la **Administración Autónoma** (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) absorbe el 13,8% del gasto, seguida por los entes locales (8,7%).
- El grueso del **gasto se destina** a las **empresas** en calidad de perceptores directos (**75,2%**), seguido de los perceptores indirectos (prestadores de servicios, 12,8%) y finalmente, las personas (12%). El 52,2% se materializa en bonificaciones o reducción de las contribuciones, el 32,1% exige la justificación del gasto realizado y el 15,7% alude a gasto sin justificar.
- El gasto según la tipología de los programas muestra que el **50,7%** de los recursos se canalizan hacia los **incentivos al empleo**, el **22%** a la **formación** y el **9,2%** a los incentivos a **nuevos promotores**.
- Los **colectivos objetivo** son, según la información recibida, amplios: el **95,7%** de los programas alude a **hombres y mujeres de cualquier edad**. Pero, también, el **84,6%** de los programas señalan a ciertos **colectivos de acción preferente**, como los discapacitados (22% de los programas) y los jóvenes con alguna desventaja (11%).
- El total de participantes considerado es de 176.195 personas. Sin embargo, la calidad de la información disminuye en la medida en que se solicita que se desagregue por sexo, edad y relación con la actividad⁹⁰. Con respecto al total de participantes de los que se dispone de información completa —que se sitúa en torno al 52% de los participantes— es preciso destacar que:
 - El **48%** son **hombres** y el **52%** son **mujeres**.
 - El **89,2%** de las personas que participan está **desempleada**, el **8,9%** **ocupadas** y el **2,1%** **inactivas**.
 - Considerando el sexo y la relación con la actividad se observa que las diferencias entre ambos colectivos son muy pequeñas. Así, el **87,7%** de los **hombres** son **desempleados** frente al **90,7%** de las **mujeres** y, por otra parte, el 10% de los hombres están ocupados frente al 7,5% de las mujeres. En ambos casos, la mayoría de los desempleados están registrados.
 - La **edad** varía según la relación con la actividad: en el caso de las personas **ocupadas** se alude preferente al segmento entre 25 y 44 años (57,2% de los participantes), en la situación de **desempleo registrado** los participantes también son importantes en dicho tramo de edad (28,5% y 35,8%, para hombres y mujeres respectivamente) pero con el mismo peso del colectivo de cualquier edad (39% y 33,4%, para hombres y mujeres, respectivamente). Finalmente, las personas que se encuentran en situación de **desempleo** pero **no** están **registradas** son principalmente, **menores de 25 años** en el caso de los hombres (72%) pero están entre los 25 y los 44 años en el caso de las mujeres (50,2%).
- Uno de cada dos **participantes** masculino lo hace en programas de **formación** (52,6%) que llega a dos de cada tres en el caso de las mujeres (64,8%). La duración media de los cursos por participante es de 185 horas.
- Asimismo, cabe señalar que no se produce un seguimiento del destino de los que **finalizan** y para **tres cuartas partes** de los mismos se señala que **no se sabe** si se han incorporado a algún trabajo, están en paro, etc... Este conocimiento

⁸⁹ Que, a diferencia de otras comunidades, en la CAPV no se ha producido la transferencia de las PAE.

⁹⁰ Dentro de este grupo de información incompleta destaca el programa de incentivos al empleo, importante por su volumen de gasto y el número de participantes. Hay que tener en cuenta que en este análisis no se incluye a este colectivo de participantes, porque no se dispone de información.

mejora en el caso del *abandono* de los programas: uno de cada dos abandonos se relaciona con la incorporación a un puesto de trabajo (53,2%). Pero, además, también uno de cada tres, alude abandonar y seguir en el paro (34,1%) lo que pudiera apuntar hacia una salida del programa por desánimo, falta de expectativa, etc... No hay diferencias destacables entre los comportamientos de los colectivos masculinos y femeninos.

- Finalmente, la información relativa a la actuación de los distintos agentes en el marco de la PAE se completa con otro tipo de actuaciones que, aunque no se incluyen como PAE a efectos de esta metodología, coadyudan a la mejora de la empleabilidad del conjunto de los recursos humanos presentes en el mercado laboral vasco. Entre este tipo de programas se incluyen los que se dirigen a la formación continua —con más de 175.000 participantes— y el Observatorio del sistema vasco de formación profesional.

11.3. Comparación con la UE y valoración

11.3.1. Comparación de las PAE de la CAPV y de la UE

- El mercado laboral en la CAPV presenta unos indicadores peores que los de la media de la UE, pese al proceso de convergencia que se ha venido observando en los últimos años. Así, la tasa de actividad es la que más se acerca a la de la media europea, ya que tanto el empleo como el paro registran un diferencial más acusado.
- La peor situación de la CAPV se ve acentuada para las mujeres y los jóvenes (15-24 años), cuyos diferenciales en los distintos indicadores respecto a los del conjunto de la UE se agudizan. Por el contrario, los hombres en algunos casos —tasa de actividad y tasa de empleo para personas de entre 55-64 años— presentan mejores indicadores en la CAPV que en la UE.
- Por países, la CAPV presenta indicadores del mercado laboral similares en líneas generales a los del sur de Europa.
- La comparativa entre la CAPV y la UE en cuanto a las PAE, revela un esfuerzo inversor en PAE en la CAPV inferior al registrado en la media de la UE, pese a contar con una tasa de desempleo superior. Así, el porcentaje de gasto en PAE sobre el PIB, la proporción que representa el dinero destinado por las PAE a los desempleados por cada 100 euros correspondientes a cada persona activa y el gasto en PAE por persona activa resultan inferiores a los de la media europea. Por lo tanto, en el capítulo de gasto, la CAPV se sitúa junto a España y el resto de países del sur de Europa como los que menor esfuerzo inversor dedican a las PAE.
- En cuanto a la composición del gasto en PAE, los programas de incentivos al empleo concentran más de la mitad del presupuesto total, seguidos de los de formación. El conjunto europeo, que presenta una distribución entre programas más equilibrada, muestra a los programas de formación como los más importantes, seguidos de los de creación directa de empleo. Al igual que con el gasto total, la distribución del mismo por programas en la CAPV se asemeja a la de Italia y España.
- En lo referente a las transferencias de los fondos PAE, en la CAPV las tres cuartas partes de las mismas se conceden a las empresas. La media de la UE también presenta este tipo de transferencia como la más habitual, si bien su peso relativo es significativamente inferior al que registra en la CAPV. Una vez más, España y sobre todo Italia son lo que presentan una distribución más parecida a la de la CAPV. Por programas, no se aprecian diferencias significativas entre la CAPV y la media europea, siendo la mayoría de los mismos, a excepción de los de acompañamiento/orientación, gestionados a través de transferencias a empresas.
- Por lo que respecta a la participación relativa en programas PAE, las cifras de la CAPV son superiores a las del conjunto europeo, siendo sólo superada por Bélgica y Finlandia. Junto con España, Francia y Finlandia se sitúa entre los países con una participación en programas PAE y una tasa de desempleo superiores a las de la media europea.

CUADRO 11.1. SÍNTESIS DE LA COMPARACIÓN EN MATERIA DE PAE EN LA CAPV Y LA UE (2000).

	CAPV	Media UE
GASTO		
% del PIB	0,639 %	0,751 %
Por persona activa	272 euros	371 euros
Composición del gasto	<i>Desequilibrio; Enorme peso de Incentivos empleo</i> 50,6% Incentivos empleo 22% Formación 9,2% Nuevos promotores 6,5% Integración discapacidad 5,5% Creación directa empleo 6,2% Resto	<i>Más equilibrio; Peso significativo de la formación</i> 31,2% Formación 24,9% Creación directa empleo 17% Incentivos empleo 14,1% Integración discapacidad 2,7% Nuevos promotores 10,1% Resto
Receptores de los gastos		
General	<i>Mayor peso transferencias empresas</i>	<i>Distribución más homogénea</i>
	75% a las empresas 12,8% proveedores de servicios 12% transferencias directas beneficiarios	35% a las empresas 32% proveedores de servicios 25% transferencias directas beneficiarios
Por programa	Transferencias a empresas forma de gestión más habitual en la mayoría de los programas	Mayor peso de transferencias a beneficiarios en formación, discapacidad e incentivos empleo
Incentivos al empleo	98,3% empresas	87,2% empresas; 10,3% personas
Formación	44,7% empresas; 43,5% proveedor servicios	49,2% beneficiarios; 40,2% proveedor servicios
Creación directa de empleo	67,3% empresas; 32,7% proveedores	50,9% empresas; 34,3% proveedores
Incentivos promotores	86% a los beneficiarios	87,7% beneficiarios; 12% empresas
Integración discapacidad	100% empresas	39,2% empresas; 24% proveedor; 15,1% beneficiario
PARTICIPANTES Y GASTO POR PARTICIPANTE		
Participantes		
% población activa	18,5%	7,4%
Por programas	<i>Mayor peso de Acompañamiento y Formación</i>	<i>Mayor equilibrio; más peso de incentivos y creación empleo; menos peso de formación</i>
Asistencia búsqueda	41%	37%
Incentivos empleo	29%	33%
Formación	24%	13%
Creación directa empleo	1%	10%
Integración discapacidad	2%	5%
Reparto+Incentivos promotor	3%	2%
Colectivos		
Mujer	52,1%	33%
Juventud	27,7%	17,4%
Paro larga duración	25,2% del total de parados (22% del total de participantes)	Italia y Países Bajos (25,2% y 15% del total de participantes)
GASTO / PARTICIPANTE	1.471 euros	4.982 euros
Por programas	Diferencias enormes (sólo igual en reparto e incentivos empleo)	
Asistencia búsqueda	163 euros	3.545 euros
Formación	1.346 euros	12.438 euros
Integración discapacidad	4.469 euros	14.205 euros
Creación directa empleo	7.971 euros	12.768 euros
Nuevos promotores	6.076 euros	16.412 euros
Reparto del trabajo	3.522 euros	3.108 euros
Incentivos al empleo	2.559 euros	2.545 euros

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

- Por programas, el mayor porcentaje de participantes en la CAPV lo acumulan los de acompañamiento/orientación, seguidos de los de incentivos al empleo y formación. La media de la UE, por el contrario, revela un peso relativo escaso de la participación en programas de acompañamiento/orientación, así como la preponderancia de los de incentivos al empleo, formación y creación directa de empleo. En cuanto a la comparación con los demás países, la distribución porcentual de participantes entre los distintos programas pone de manifiesto una similitud entre la CAPV y el Reino Unido.
- La participación relativa femenina y juvenil (menores de 25 años)⁹¹ es superior en la CAPV a la registrada en la UE. De hecho las mujeres suponen más de la mitad de los participantes totales mientras que los jóvenes constituyen un cuarto del total. La mayor participación femenina se da en los programas de acompañamiento/orientación y en los de creación directa de empleo, mientras que la de los jóvenes se centra también en los de acompañamiento/orientación así como en los de formación.
- El gasto medio por participante en programas PAE en la CAPV es el más reducido del conjunto de la UE, siendo similar a los de Grecia, España y Finlandia. Por programas, el gasto medio más elevado en la CAPV se observa en los de creación directa de empleo mientras que en la UE se registra en los de incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo.

11.3.2. Valoración de las PAE de la CAPV sobre la base de los resultados del trabajo de campo

- El mercado laboral de la CAPV presenta una serie de colectivos de personas desempleadas con una problemática laboral diferenciada, básicamente las mujeres, los jóvenes y los parados de larga duración (PLDs). Por otro lado, y como consecuencia de la fuerte reducción experimentada en las tasas de paro durante los últimos años, el problema del desempleo aparece ligado de manera cre-

ciente con problemáticas de carácter social y ligadas a grupos y personas de difícil inserción laboral.

- Desde el punto de vista específico de la CAPV, las directrices y pilares establecidos por la Estrategia Europea de Empleo (EEE) pueden calificarse en términos generales como relevantes para con las necesidades detectadas en el mercado laboral de la CAPV. De esta forma, los cuatro “pilares” recogen actuaciones susceptibles de beneficiar a los colectivos especialmente afectados de la CAPV, esto es, mujeres, jóvenes y parados de larga duración. De hecho, el propio Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003 de la CAPV, como el que le ha sustituido PIE 2003-2006 (tal como el Plan de Acción para el Empleo de España), han tratado de recoger y adaptarse (al menos formalmente) a las directrices emanadas de la EEE.
- Sin embargo, la EEE deja fuera del diseño de las estrategias concretas a desarrollar cuestiones que, en el caso de la CAPV, tienen una importancia clave para la generación y mantenimiento del empleo existentes. Entre estas cuestiones pueden destacarse, entre otras, la necesidad de reducir la alta proporción de contratos de empleo de duración determinada, la necesidad de combinar de manera eficaz políticas de empleo con políticas sociales que permitan eliminar algunas de las principales barreras a la equiparación laboral entre hombres y mujeres o la necesidad de modernizar los servicios públicos de empleo existentes para aumentar así su eficiencia y su capacidad de mediación en el mercado de trabajo.
- La CAPV cuenta con un volumen importante y amplio de recursos públicos destinados a Políticas Activas de Empleo (PAE), hecho éste que obviamente puede calificarse de positivo. Sin embargo, la comparación con la situación existente en otros países de nuestro entorno muestra que la CAPV realiza un esfuerzo en PAE inferior al de la media de la Unión Europea (0,639% del PIB en el caso de la CAPV frente al 0,751% correspondiente a la media de la UE o 272 euros por persona activa en

⁹¹ Como se ha apuntado en los apartados respectivos, estos deben ser interpretados con cautela dado que no se refieren a la totalidad de los participantes sino a aquéllos para los que se contaba con esta información (en torno al 50% del total).

el caso de la CAPV frente a 371 euros de media en la UE). Además, este menor esfuerzo de la CAPV en PAE se ve agravado por la peor situación relativa del mercado laboral vasco, tanto en lo que se refiere a sus indicadores de actividad como de paro.

- Las actividades PAE en la CAPV se caracterizan por tratar de llegar a un volumen importante de participantes, lo que tiene como contrapartida una menor intensidad en el gasto medio por participante en programas PAE (la CAPV presenta el menor gasto medio de toda la Unión Europea, 1,5 miles de euros por participante). Este resultado de la CAPV viene a contradecir en la práctica diversas recomendaciones de la propia OCDE que apuntan la mayor efectividad de concentrar los recursos disponibles en aquellos grupos que realmente necesitan una acción diferenciada sin la cual su incorporación al mercado laboral es muy complicada.
- La comparativa de la composición del gasto en PAE entre la CAPV y la media europea muestra una orientación preferente del gasto total de la CAPV hacia los programas de incentivos al empleo. La orientación "generalista" de estos incentivos invita a reflexionar sobre la conveniencia del diseño de los mismos y la necesidad de "liberar" parte de los importantes recursos actualmente destinados con este fin hacia otro tipo de intervenciones.
- La mayoría de los programas-PAE existentes en la CAPV no concretan de una manera clara los nichos concretos de usuarios potenciales hacia los que se dirigen, planteándose así de una forma abierta ("café para todos"). Sin duda, este hecho explica la existencia de menores tasas de participación efectiva de las mujeres y los PLDS con respecto a su peso en el mercado laboral vasco.
- Es posible apreciar una falta de monitorización y seguimiento posterior de los participantes en los programas-PAE de la CAPV, tanto desde un punto de vista interno (dentro de la mayor parte de las instituciones intervinientes) como general (desde el punto de vista global del conjunto de la CAPV). En este sentido, la inexistencia de un registro centralizado de personas participantes en los programas PAE de la CAPV explica, al menos parcialmente, la falta de información integral, continua y personalizada de los itinerarios personales llevados a cabo por cada uno de los participantes (independientemente de la[s] institución[es] interviniente[s]), lo que sin duda merma efectividad a los programas desarrollados.
- La CAPV se caracteriza por la coexistencia de un conjunto amplio de entidades públicas y privadas activas en el ámbito de las Políticas Activas de Empleo (aunque la importancia relativa de cada una de estas instituciones en razón del volumen de recursos aportados es muy distinta). En la práctica, además, existe un nivel insuficiente de coordinación formal entre estas instituciones. Este tipo de situaciones plantea problemas concretos de duplicidad de funciones que, en algunos casos, pueden resultar difícilmente defendibles desde una perspectiva de eficiencia. Por otro lado, y desde el punto de vista del usuario (esto es, el desempleado), la existencia de diversas instituciones activas en un mismo campo puede plantear a los usuarios del sistema problemas de confusión y desorientación. La inexistencia de un sistema de 'ventanilla única' que integre toda la atención y el servicio a las personas desempleadas, agrava este problema.

12. Reflexiones finales

Finalmente y para concluir este trabajo, el CES Vasco quiere esbozar una serie de reflexiones acerca del desenvolvimiento de la Política Activa de Empleo en la CAPV. Las mismas son un compendio de toda una serie de consideraciones que han ido apareciendo a lo largo del desarrollo de las distintas fases de este estudio, fruto del esfuerzo de recopilación del equipo de trabajo y de las valiosas aportaciones de los principales agentes del Mapa de Recursos en materia de PAE en nuestra comunidad autónoma.

Una primera reflexión general por la que debemos comenzar es sobre la necesidad de un diálogo social permanente con los agentes sociales que posibilite la participación de los mismos tanto en el diseño y en la toma de decisiones como en la evaluación de los programas se realicen conjuntamente. La propia eficacia de los programas está íntimamente ligada a la participación y compromiso de los agentes sociales en todo el proceso de las políticas de empleo en general. Las medidas que mejor resultado dan con cualquier grupo específico de actuación son aquellas que son consensuadas con patronal y sindicatos, ya que desde el compromiso de todos los agentes sociales y desde la voluntad de las administraciones es la mejor forma de asegurar que las medidas que se adopten tengan resultados positivos.

12.1. Reflexión general: marco de referencia de la actuación de las pae

12.1.1. Necesidad de ligar la política de empleo con la política industrial, la promoción económica y la formación continua

- Las PAE se aplican y se aplicarán, necesariamente, sobre un substrato empresarial que genere empleo. Su principal objetivo es corregir las inequidades del sistema y contribuir a facilitar el acceso al

empleo a la ciudadanía que cuenten con mayores obstáculos o riesgos de pérdida de empleo. Pero, evidentemente, las PAE en sí mismas no crean empleo. Es por ello por lo que se hace preciso incidir en políticas industriales y de apoyo empresarial y no desligarlas del mundo de las PAE, a menudo centradas en los empleados y no en los empleadores. Consecuentemente se plantea la necesidad de *apoyar a las actividades productivas y establecer mecanismos estables de comunicación entre los gestores de las PAE y los empleadores*.

En este sentido, se recuerda que:

- Es necesario el apoyo al *tejido empresarial* y a su *competitividad* (coordinación con la política industrial) para que se genere un elevado nivel de empleo y productividad.
- Pero, además, es también necesario atender la creación de nuevas empresas. En ese sentido hay que seguir insistiendo especialmente en el *apoyo a la cultura emprendedora*:
 - removiendo los obstáculos, de todo tipo, que impiden a las personas con espíritu emprendedor poner en marcha una actividad económica,
 - más en general, promoviendo actuaciones de sensibilización del espíritu empresarial.

Y es que, el fomento de emprendedores está conectado con la empleabilidad doblemente: como creación de autoempleo y como generación de empleos asalariados.

- Es importante coordinar las PAE con la política de formación continua y permanente, que sin duda incide directamente en el grado de *empleabilidad* de los trabajadores actuales y en la competitividad de las empresas en el *presente y en el futuro*.
- Consecuentemente, las PAE han de estar integradas en un *contexto de actuación gene-*

ral que fomente la actividad económica, incentive el atractivo de la inversión, la actividad de I+D, etc... para, al fin y a la postre, generar empleo. Se necesita una visión global de la Política de Empleo y una actuación coordinada de los diferentes ámbitos de responsabilidad competencial (industria, hacienda, educación, trabajo), ya que las tradicionales políticas activas de empleo por sí solas no son suficientes.

12.1.2. Necesidad de ligar las PAE con las políticas sociales/laborales generales

- Así como las PAE se aplican sobre una base empresarial y económica generadora de empleo, también es cierto que responden a unas **determinadas aspiraciones sociales**. El acceso a un puesto de trabajo digno, la inserción social, etc... son valores que coadyuvan a justificar la acción sobre la empleabilidad de las personas bajo una óptica general de actuación social en la que prevalece la idea de la calidad de vida de las personas y la dignidad de su posición de la sociedad.
- En este sentido, y como se mencionará a continuación, la línea divisoria entre actuación en el empleo y ciertos programas de "bienestar social" es, a veces, poco nítida e incluso inexistente. O, más aún, ambos ámbitos de actuación —junto con otros, como educación—, deberían retro-alimentarse bajo un criterio de actuación global. El papel de las PAE no se ha venido limitando a "emplear al desocupado" pero, en la medida en que las necesidades laborales, formativas, sociales etc... cambian se hace preciso entender las PAE como una actuación **amparada bajo un diagnóstico que integra la educación, la formación, la carrera profesional, la inserción social**, etc... Es decir, tendría que acompañar a la persona en su condición de estudiante (orientación de la formación para la primera inserción laboral), de ocupado (formación continua, reciclaje profesional, cambio de empleo, promoción profesional...), de desempleado (búsqueda de itinerarios formativos, localización de ofertas en empleo...) y/o de inactivo en edad de trabajar (motivación, ajuste de la formación...).
- En este sentido, el modelo de empleo vigente hasta relativamente poco tiempo se puede decir que se ha caracterizado por su carácter de tiempo completo y "de lunes a viernes". Este modelo, con ser importante, ya no es el único existente y los agentes reconocen que es necesario reflexionar sobre la conveniencia de nuevas formas de trabajo.
- Pero, además, en la aspiración general de fomentar la accesibilidad al mercado de trabajo, existe una labor previa doble. Por una parte, seguir trabajando en la **ruptura de prejuicios** como los de género o de edad, de manera que se rompa con la idea preferente no declara de que existen ciertas ocupaciones masculinas o femeninas, contratar hombres frente a mujeres, jóvenes frente a personas de otra edad⁹², etc... Y por otra, que es preciso **poner las condiciones para que dichos prejuicios puedan romperse**: por ejemplo, continuar incidiendo en una equitativa distribución del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, medidas para conciliar la vida familiar como las guarderías o los servicios de atención a ancianos, etc...
- La evolución reciente de la actividad económica y del empleo en la sociedad vasca se ha traducido en el descenso del paro, lo que implica que haya que trabajar con colectivos de parados con menores posibilidades de inserción. Entre los colectivos que permanecen desempleados se encuentra una buena parte de la juventud sin experiencia laboral previa, mujeres casadas desconectadas del mercado laboral o mayores de 45 con bajo nivel formativo, y que no reúnen las capacitaciones y cualificaciones que se exigen hoy día en los puestos de trabajo. Por otra parte, también permanecen algunos **colectivos con mayores dificultades e interrelacionados con problemáticas sociales**. En este sentido, queda patente la necesidad de ligar cada vez más las políticas de empleo con las sociales, especialmente habida cuenta que algunos de

⁹² Por ejemplo, es corriente ver ofertas de empleo en las que se limita la edad del candidato (hasta 35 años, corrientemente). Este tipo de restricciones en alusión exclusivamente a la edad no son posibles en países como los nórdicos. Es decir, no se puede discriminar ni por el sexo, ni la raza, ni la religión, ni, hasta ahora no tan obvio, la edad.

los principales usuarios potenciales de la política de empleo se encuentran cada vez más en las bolsas de los beneficiados por las ayudas de carácter social.

- En este sentido, si la idea inicial es que las PAE se dirigen a “emplear a los desempleados”, la disminución de este colectivo supondría un recorte en el gasto global dedicado a las PAE. Sin embargo, precisamente por tener que focalizar su atención en los colectivos de más difícil reinserción —que, normalmente muestran tasas de inserción más reducidas— es posible que el gasto total se mantenga. Eso sí, la mayor dificultad de inserción de estos colectivos y la necesaria actuación personalizada hará que el *gasto por usuario crezca*. Este hecho ha quedado claramente manifestado por las cifras aportadas por otros países de la UE —normalmente, los más avanzados en esta materia— en los que el gasto medio por usuario es mayor que en la CAPV. La razón de esta diferencia está en que en estos países las personas apoyadas pertenecen a este tipo de grupos cada vez de más difícil inserción laboral y social, para los que hay que dedicar un volumen mayor de recursos.

12.1.3. Necesidad de coordinación y complementariedad de las políticas activas y pasivas de empleo.

- En los diversos análisis realizados existe un consenso en que *debe existir una coordinación entre las políticas activas y pasivas y que debe actuarse de forma integrada* de manera que se implemente perfectamente el sistema de beneficios y las políticas activas de empleo para poder lograr una mayor eficacia de las PAE. Sin descuidar el factor de protección, imprescindible, que aportan las políticas pasivas, es necesaria una comunicación fluida entre la administración de los beneficios por desempleo y las políticas activas para garantizar que las personas desempleadas adquirirán las habilidades necesarias para cubrir los puestos vacantes del mercado de trabajo y evitar la dependencia a largo plazo de la recepción de las prestaciones y la cronificación de las situaciones de desempleo. Si el sistema de beneficios esta mal gestionado y mal coordinado con los servicios

de activación laboral, será difícil llevar a cabo programas de apoyo y de incentivación en la búsqueda de empleo que permitan reducir el desempleo estructural. La interrelación existente entre las prestaciones por desempleo y la participación en programas activos de empleo es un instrumento que debe ser bien gestionado para potenciar la participación y eficacia de estos programas. En definitiva, apostar por la empleabilidad y la capacidad de las personas.

12.2. Reflexiones sobre el actual desarrollo de las PAE en la CAPV

12.2.1. Necesidad de fomentar la coordinación entre las instituciones

- Se reconoce que existe una evidente *multiplicidad de agentes*, con criterios y objetivos distintos. Pero, además, no existe un sistema ‘orgánico’, esto es, un sistema articulado y coordinado entre los distintos agentes que participan en el ámbito de las PAE. El problema, por tanto, no es que los agentes sean muchos, sino que *no están coordinados suficientemente*.
- Derivada de esta percepción de descoordinación, entre los agentes que trabajan en el ámbito de las PAE se tiene la impresión compartida de que esta multiplicidad podría estar generando *ciertas duplicidades* y, posiblemente, la dispersión de recursos. Aunque, también, conviene no magnificar esta aparente sobre-actuación sobre ciertos colectivos ya que el montante gastado sigue siendo, posiblemente, escaso. Es decir, no se plantea en términos de “sobre-gasto” sino más bien en línea con un *gasto menos eficaz* que lo deseable.
- Así, se menciona que la principal consecuencia de la descoordinación es que se *el usuario se despista*. Frente al mapa de agentes y recursos en materia de la CAPV al alcance de los ciudadanos vascos, éstos tienen que ser conocedores de la oferta disponible porque, a menudo, los propios agentes no le “re-envían” en función del conjunto de la oferta disponible. Es por ello por lo que se

tiene la intuición —desde los propios agentes— que la descoordinación pueda estar suponiendo que, de hecho, existan usuarios o potenciales *usuarios insuficientemente atendidos*.

- También se reconoce *que podría existir una descoordinación “voluntariamente deseada”*. Por una parte, se alude a que la actuación en el ámbito del empleo es, lógicamente, un aspecto central en el diseño político de casi cualquier nivel administrativo. Es decir, la dinámica política de los agentes/administraciones les lleva a promover la actuación en el ámbito del empleo de forma que puedan así manifestar públicamente su preocupación al respecto frente a su comunidad.
- Los hechos mencionados refuerzan la idea de que hace falta alguna forma de coordinación institucional, que garantice la atención al usuario y redunde en la eficacia del gasto ejecutado. Porque, precisamente, la búsqueda de una forma de funcionar coordinada no presupone la desaparición de agentes sino la búsqueda de una forma de trabajar en red. En este sentido, cómo se debe abordar esta *coordinación* es, en sí mismo, un *aspecto a consensuar*. Cada agente tiene, de alguna manera, una idea preconcebida de cómo debe abordarse la coordinación. La cuestión está en que se puede plantear un modelo de coordinación a partir de la centralización de la actuación (y esta es la acepción que otorgarían al actual plan de empleo) o, por otra parte, mediante la descentralización. Se entiende que ésta es más difícil pero de esta forma se respetarían las actuaciones y los espacios. Evidentemente, ambos planteamientos corresponden a bloques de agentes diferentes por lo que el modelo de coordinación debería buscar el consenso mencionado.
- Es por ello por lo que se sugiere que el elemento de discusión subyacente en la *definición del modelo de coordinación* es el *debate de competencias* que se adscribe u otorga a cada agente. Es decir, habida cuenta el mapa de agentes disponibles es preciso decidir cuál es la competencia de cada uno de los agentes y, a partir de ahí cómo se coordinan.
- El CES Vasco tiene la convicción de que, independientemente de los distintos planteamientos com-

petenciales 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.

- Derivado de este contexto —multiplicidad de agentes, descoordinación...— debemos reconocer que para resolver el problema central del diseño de las PAE, de manera que respondan a una estrategia de actuación, es necesario partir de un *diagnóstico compartido entre los agentes*: qué mercado de trabajo tenemos, qué segmentos de personas son los que tienen los problemas a día de hoy, quién los va a tener a medio plazo...
- Esta delimitación de objetivos y grupos de personas sobre los que trabajar permitiría una cierta *“racionalización” en los papeles asignados a los agentes*, en el sentido de “especializarse” y “localizarse”, bajo el criterio de mejor atención al ciudadano y de proximidad al usuario. Este reparto en las actuaciones se ha ido dando —dentro de un orden— a lo largo del tiempo pero sin un substrato global de actuación compartida. Este hecho incide en el diseño de la política de actuación concreta: así, algunos agentes piensan que un sistema descentralizado implica una localización cercana al ciudadano, radicado en las instituciones locales, pero siempre sin obviar que debe existir un marco de referencia o diagnóstico común y una confianza clave en el agente de proximidad.
- Finalmente, y al hilo de lo mencionado, el sistema actual de articulación de las PAE se sustenta en una asignación relativamente rígida de los colectivos sobre los que actúan las diferentes administraciones, basada en la situación de la persona. Es decir, se liga “situación” (estudiante, ocupado, desempleado, inactivo...) a prácticamente una determinada institución y/o agente y consecuentemente, se *pierde la oportunidad de una actuación “global”* hacia la persona ni tampoco se puede desarrollar una *actuación “previsora”* de cambios no deseados (por ejemplo, de estar ocupado a estar parado).

12.2.2. Falta de seguimiento y evaluación efectiva de los programas

- En el proceso de recogida de información realizado, se ha constatado que un número importante de agentes no ha completado los requerimientos realizados sobre el *seguimiento de los usuarios de los programas*. A este respecto, cabe señalar que, asimismo, existe un cierto consenso del escaso grado de evaluación de la efectividad esperada de los programas. Por tanto, la primera consecuencia de esta situación es que puede muy bien ocurrir que programas que a juicio de los propios agentes presentan una escasa utilidad o efectividad pero que se siguen haciendo por que existe una cierta 'inercia' en las Administraciones.
- Con respecto a conocer en que situación está cada PAE, la calidad de la información que tienen los agentes, el seguimiento que hacen de los programas etc... se reconoce —como ya se ha mencionado— que, efectivamente, se hace poco y queda mucho por mejorar, al igual que en otras ayudas de la Administración. Pero también se estima que la evaluación que se haga de un programa *no debe ser más costosa que el programa en sí*. Habría que diseñar bloques de información estándar muy básicos que faciliten el seguimiento y que éste sea homogéneo entre instituciones y agentes, precisamente, para poder tener una referencia global del mapa de recursos, poder analizar la efectividad de los programas y, consecuentemente, corregir y ajustarlos en función de las necesidades de los usuarios o de los propios problemas de diseño, de modo que no sólo se pueda graduar la efectividad de los resultados sino que se puedan corregir problemas de diseño del propio programa.
- En cualquier caso, esta relativa *falta de sensibilidad hacia la evaluación* no es exclusiva de las actuaciones en las PAE, sino que se reconoce que no hay prácticamente seguimiento ni evaluación en *ninguno de los programas de la Administración Pública en general*. Ahora bien, la evaluación o el seguimiento de la utilidad de las acciones en PAE debería ser indispensable para mantener un ajuste continuo entre los que se necesita —diagnóstico cambiante y comparti-

do— y lo que se hace —diseño constante de las actuaciones—.

12.2.3. Necesidad de favorecer la efectividad social y económica del gasto realizado

- Con respecto al volumen de gasto actual en PAE, la reflexión que se hace es que no se trata tanto de gastar más dinero para acercarnos a la media europea sino de favorecer la efectividad de este gasto, de manera que la *'productividad' social de este gasto se maximice* (se coloquen el mayor número de beneficiarios en empleos de la mayor calidad posible). No se trata de gastar más si no de gastar mejor, de forma que la rentabilidad social obtenida sea la máxima.
- Sobre si lo que se gasta es suficiente o habría que gastar más, se plantean algunas cuestiones:
 - *Posiblemente hay que gastar más*. Aumentar este gasto supone por una parte una forma de redistribución de rentas y por otra se debe de asegurar la eficacia de la acción (o al menos evaluarla y conocer los efectos que tiene).
 - Sobre este particular se menciona que, de hecho, el gran reto es el análisis global del *coste de emplear y de la política fiscal* sobre las empresas. Así, se reconoce que los incentivos al empleo funcionan como "suavizante" del coste laboral, pero con unos efectos sobre la recaudación fiscal y la equidad de la actuación pública que no se reparten necesariamente de forma igualitaria ni hacía quien más los pudieran necesitar. Este sería otro debate pendiente que supera el ámbito estrictamente laboral.
- *Se debe gastar más, pero de forma diferente*. Es decir, el gasto en PAE no tiene porque suponer un aumento de "estructura" de gestión de la oferta de las PAE. El mercado oferta —en el ámbito de la formación, sobre todo— un panel muy amplio de opciones frente las que el usuario elige lo que más le conviene. En este momento, la formación se está planteando a partir de la oferta de las empresas de servicios, que el gestor de PAE selecciona. Luego, en el proceso de elaboración del panel de formación resulta determinante lo que quiere hacer la empresa de servicios y la institución y el

deseo/necesidad del usuario ha de acompañarse a esta oferta predeterminada.

12.2.4. Necesidad de una cierta inequidad territorial

- Planteando el sistema de actuación sobre las necesidades de las personas en el ámbito laboral o hacia su sostenimiento, inserción, etc... en el ámbito laboral está claro que el *gasto no puede establecerse a partir de parámetros fijos*. Es decir, no puede esperarse un régimen de equidad territorial (mismo gasto por activo, o por participante...) porque la situación no es homogénea en los tres Territorios Históricos. Ni tampoco por colectivos, presuponiendo igual gasto para la inserción laboral de jóvenes, o de parados de larga duración, o de formación de inactivos, etc... Es obvio que es preciso dedicar más recursos en aquellos ámbitos geográficos más castigados (i.e. en el TH de Bizkaia, la Margen Izquierda) y hacia aquellos colectivos para los que el acceso y permanencia en el mercado laboral es más difícil.
- En este sentido, la equidad de la distribución del gasto debe plantearse en términos de *eficacia y eficiencia ajustada a los obstáculos de cada colectivo*, contando que habrá situaciones en la que un gasto muy importante puede que tenga un resultado muy pequeño —en empleo generado—. Pero, además, existe un factor de motivación para seguir estando activo en la búsqueda de empleo que es el papel que cumplen algunos programas. Es decir, hay una dimensión de *impacto positivo en lo social* que, en términos de efectividad del programa, es muy difícil de medir, y que puede explicar ciertos gastos en colectivos de usuarios en programas que muestran muy reducida eficacia.

12.2.5. La orientación: eje central de la actuación de las PAE

- La acción en el ámbito de las PAE se sustenta, en gran medida, por el papel otorgado a la *orientación hacia el usuario como el punto de partida básico*, a partir del cuál correspondería establecer cuál es el itinerario más favorable para dicha persona. El conjunto de los agentes entrevi-

tados y cualquier referencia bibliográfica sobre este tema reconoce el papel central de la "orientación".

- Pero realmente lo que está pendiente de análisis es conocer *qué modelo de sistema de orientación queremos*: si lo queremos como sólo cruce de oferta y demanda, de orientación, de tutorización/seguimiento, descentralizado a nivel municipal, centralizado pero con presencia municipal, o sólo por cabeceras de comarca... El problema o la cuestión no es si son muchas o pocas instituciones, si faltan o sobran sino qué modelo queremos. O a qué modelo responde la oferta actual (INEM y Servicio Vasco de Orientación) y con qué resultados.
- En este sentido se entiende que el modelo ideal debería:
 - No depender de la voluntad presupuestaria anual y de cómo se capten los fondos: este hecho se produce en la orientación desarrollada desde algunos agentes, que tienen fondos derivados de otras actuaciones y es a partir de los que pueden realizar actuaciones de orientación.
 - Debe ser una forma de orientación personalizada.
 - Con un diseño de actuación local y de proximidad.
 - Con capacidad de comprometer al gestor del programa.
 - Independiente del prestatario del servicio.

12.2.6. Conveniencia de un registro común de participantes en PAE. Fomentar la trazabilidad

- Se reconoce que un buen comienzo en la coordinación sería contar con una suerte de *base de datos común*, de forma que funcione —con la confidencialidad debida— a modo de historial de la persona que va participando en los distintos programas. De esta forma se propicia la *trazabilidad del sujeto* que participa en estos programas y que a día de hoy no existe.
- Este tipo de base de datos debería utilizar todas las fuentes y registros administrativos ya existen-

tes, de ahí las ideas de “*trabajar en red*” y de la “*confianza recíproca entre los agentes*”. El objetivo debería ser, a estos efectos compartido: poder realizar un seguimiento posterior de los beneficiados de diversas acciones PAE (por ejemplo, a través de los listados de la propia Seguridad Social), algo que no se realiza actualmente de forma sistemática. Además, se subraya la importancia de realizar el seguimiento de las ‘personas’ (en global) y no de las acciones desarrolladas, cosa que en la actualidad tampoco se hace.

12.2.7. Conveniencia de la creación de una ventanilla única

- Frente a una situación caracterizada por la multiplicidad de agentes junto a una cierta descoordinación y por otro lado distintas ofertas existentes de apoyo al empleo, se insiste en la importancia de las ‘*ventanillas únicas*’ que eviten a los ‘clientes’ de estos servicios el peregrinaje más o menos errático por todas las instituciones existentes.
- La idea es contar con una presencia de los agentes facilitadora hacia el usuario. La ventanilla única supondría un único punto de acceso del usuario a toda la oferta de apoyo existente. La cuestión es, ¿la situación actual supone una pérdida de accesibilidad del usuario?. La respuesta es que posiblemente sí, pero marginal para el usuario *motivado*. La clave es que, actualmente, el usuario *motivado* logra encontrar lo que busca, aunque le supone un mayor esfuerzo que con un sistema de ventanilla única. Pero, además, este sistema de ventanilla única debería contribuir a orientarle con respecto a lo que realmente necesita. Es decir, no sólo se trata de acceder a un único punto, sino que éste adecue al usuario el panel de programas disponibles estableciendo un *itinerario personalizado*.
- Pero, por otra parte, el reto es como llegar al *colectivo de usuarios desmotivados*. Es decir, como movilizar e interesar al ciudadano desenganchado (PLDs, inactivos etc...).

12.2.8. Colectivos preferentes de actuación

- Está claro que los beneficiarios de las PAE no tienen necesidades comunes. Aunque actualmente

ya se trabaja sobre colectivos de difícil inserción social, se hace preciso reforzar la *centralidad del papel de las PAE* sobre *colectivos muy específicos* para los que es necesario establecer acciones concretas para cada uno de estos grupos. En general, es posible distinguir cuatro tipos de grupos concretos objeto de una mayor atención que la que se les otorga en la actualidad (en algunos casos, ni se contemplan como tales):

- Aquellas personas necesitadas de un componente asistencial y laboral combinado.
- Las mujeres desenganchadas del mercado de trabajo.
- Jóvenes sobreformados pero con cualificaciones/carreras que tiene escasa inserción laboral (licenciados en letras, filólogos, etc).
- Inmigrantes, distinguiendo por sus problemáticas entre los legales y los ilegales. Problema incipiente pero importante en los próximos años.
- En línea con lo anterior, se plantea que posiblemente sea más recomendable *focalizar los recursos existentes* hacia aquellas personas/colectivos que realmente demandan una atención preferente, más que extender las medidas al mayor número de personas. Implícitamente, supone recortar la base total de usuarios actuales en favor de una mayor selección de los colectivos de usuarios sobre los que hay que actuar de forma preferente. Unido a esto, además se sugiere la necesidad de incidir en una atención personalizada a los beneficiarios, a través de la definición de itinerarios personalizados de inserción.
- De manera paralela a este esfuerzo por focalizar, el gasto en PAE no debe olvidar el objetivo genérico de *mejora global de la empleabilidad*, superando la idea de trabajar sólo con desempleados o con ocupados en riesgo de pérdida de empleo. En este sentido, y dada la baja tasa de actividad de la sociedad vasca, se reconoce que habría que actuar sobre aquellos colectivos que pueden aumentar la base de empleo o prevenir salidas de esta base de empleo:
 - El incremento de la tasa de actividad, fundamentalmente de la mujer, dónde hay que estimular la conciliación de la vida familiar y labo-

ral para ambos géneros pero, sobre todo, a partir de ofertar soluciones de conciliación en primer lugar.

- Hacia las personas ocupadas (con riesgo de pérdida de empleo o no) de forma que se mejore la polivalencia, la funcionalidad de las carreras profesionales y la previsión (antes de llegar al desempleo por un cese de la actividad de la empresa).
- Finalmente, hacia los desempleados, que debe plantearse en términos claros y concretos de nichos de actuación personalizada. Definitivamente, no vale el “café para todos”.
- Se entrevistó la necesidad de *incrementar la atención hacia los actualmente ocupados*. El enfoque tradicional de las PAE es hacia los parados, pero actualmente, el paro ha dejado de ser un problema generalizado (en la mayoría del territorio) y las PAE deben cuidar los aspectos ligados con la empleabilidad de los ocupados, sobre todo si se tiene en cuenta el elevado nivel de temporalidad, y especialmente con aquellos en riesgo de pérdida de su puesto de trabajo o pérdida de adaptación al mismo (i.e. por cambios tecnológicos). Este hecho se abre, de forma especial, en el medio plazo, a la vista del claro envejecimiento de la población vasca y consecuentemente, de su población ocupada.

12.2.9. Necesidad de personalizar las actuaciones

- Se sugiere la *necesidad de ‘personalizar’ los servicios y la atención prestada*, de forma que la ayuda prestada se adapte lo más posible a las necesidades detectadas en cada una de las personas. No hay un inactivo-tipo, ni un parado-tipo, ni un ocupado-tipo, sino que en cada caso es una persona con una trayectoria vital diferente y con necesidades diferentes. Hay que buscar una actuación personalizada y ajustada a las necesidades de cada momento, sin estar restringido por las capacidades presupuestarias determinadas. Por tanto, hay que conocer a las personas y luego, en cierto modo, diseñar las actuaciones.
- La tutorización, el seguimiento o la construcción de una “vida en la participación en PAE” homóloga a la “vida laboral” sería muy útil. Además, *la tutorización debe ir más allá*: en ocasiones, la oferta de empleo choca con las condiciones en las que ésta se oferta. Desde esta perspectiva
 - Hay poca recepción a ofertas laborales que se salten el marco horario de lunes a viernes, de 9 a 17 horas. Y, cuando las hay los salarios son poco atractivos.
 - Pero, además, tampoco cualquier opción vale para cualquier persona: no todas las mujeres pueden ser soldadoras, no todos los parados pueden montar una empresa -autoempleo-.
- En este sentido, la tutorización o una orientación/asesoramiento personalizado se ha de nutrir, necesariamente, de la propia *experiencia sistematizada y ordenada del conjunto de agentes* que trabajan en el ámbito de las PAE. La elaboración del itinerario para cada persona debería incluir todo el proceso que debe tener la PAE: formación, orientación, programas, seguimiento y evaluación. Y los resultados que se vayan obteniendo son la base sobre la que fundamentar la asistencia personalizada que se va dando.
- Se reivindica la *“formación a lo largo de la vida”* como una forma de llevar a cabo una política global de empleo y como garantía de la empleabilidad de las personas. En este sentido el papel de las escuelas y los colegios puede actuar como centro neurálgico donde confluya la formación inicial, la formación a los ocupados y la formación a los inactivos y parados. Se debería ir pensando en un único expediente personal de desempeño para conocer la trayectoria de cada una de las personas en el mercado de trabajo.
- La reflexión final es que aunque no se aborda la evaluación de los programas de PAE (o no se hace pública), posiblemente hay ciertos aspectos de los que se ha hecho hasta ahora *no ha debido funcionar “del todo bien”*, ya que no se ha conseguido insertar a determinados colectivos de jóvenes, ni a las mujeres, ni a los mayores de 45 años, ni en general a los colectivos de más difícil inserción laboral. Luego, ¿realmente se está seguro de que el panel de programas actualmente vigente es el que habría que tener?

12.2.10. Necesidad de reconsiderar algunos de los programas existentes

- El tejido económico cambia, las necesidades laborales también, la tasa de actividad, de ocupación, etc... no son constantes en el tiempo. Sin embargo, un número muy importante de programas se mantiene año tras año sin apenas modificación. Por ejemplo, las *ayudas a la contratación* que se llevan a cabo es posible que no tengan realmente una incidencia importante, en el sentido de que no condicionan una contratación por la existencia de las mismas. Es decir, ningún incentivo (monetario) suele ser el detonante o es determinante para que una empresa contrate, de forma que estos incentivos al empleo realmente sólo reducen el coste de unas contrataciones que, en cualquier caso se habrían hecho.
- Este hecho es significativo en el caso de los incentivos al empleo, donde además se plantea prácticamente como de forma generalizada en esta materia. Debería *plantearse de forma más selectiva* y encaminada a apoyar exclusivamente a los colectivos que realmente lo necesitan y/o a los sectores emergentes y al fortalecimiento del tejido empresarial. Es decir, el montante de gasto más importante de las PAE no debería conformarse con ser un "abaratamiento" del coste de contratar sino un verdadero estímulo a las contrataciones realmente difíciles.
- Pero, y como comentario general, se puede comprobar que *políticas con un marcado carácter coyuntural* se están transformando en políticas de *carácter estructural* y esto, tal vez, no sea lo más correcto. Por tanto, es preciso reflexionar continuamente sobre el ajuste de una determinada política al momento en el que se aplica y consecuentemente, decidir su mantenimiento o su modificación.
- En este sentido, y de forma coherente con los objetivos que se viene proclamando desde numerosas instancias para la política de empleo el reto actual se encuentra en elevar la calidad del empleo. Por ello, consideramos necesario que se adopten medidas y actuaciones encaminadas a promoverla, dado que la calidad del empleo redundará en la com-

petitividad y productividad de la economía y favorece la estabilidad social. Así, desde el dialogo social es preciso reflexionar sobre distintos instrumentos que inciden en la calidad del empleo como son seguridad y flexibilidad.

- Además, los gestores de los programas de las PAE siempre se buscan la forma de co-financiar, normalmente a través de fondos europeos. De esta forma, puede ocurrir que los *programas se diseñen* de acuerdo con el mejor acceso a fondos disponibles desde este *organismo financiador*.
 - Por tanto, puede haber un sesgo de la actuación, ya que el acceso a los fondos está condicionando el diseño de una PAE, que no se correspondería con lo que realmente se necesita para el mercado laboral en el que se actúa sino que se ajustaría a lo que se financia.
 - Consecuentemente, los agentes actúan sobre aquellos colectivos para los que hay dinero: se puede estar produciendo una "sobreactuación" en unos casos y, por otra parte, pueden seguir existiendo colectivos atendidos en menor proporción de lo que sería deseable.

12.2.11. Otros efectos y dignificación del usuario

- El objetivo final de las políticas sociales en colectivos de difícil inserción, como es el caso de las ayudas de Renta Básica, es la *plena integración social* de las personas que las reciben, donde la integración laboral y en la actividad productiva supone un ámbito de participación importante. De hecho, la no participación en estas actividades puede implicar la pérdida de roles sociales y de identidad, e incluso desmotivación, aislamiento, pérdida de contactos, de conocimientos y experiencia e incluso falta de autoestima. Utilizar los instrumentos no solo sociales sino también los que posibilita la política activa de empleo para que en estos colectivos se generen los *hábitos sociolaborales, la formación y la experiencia necesarias para integrarse en el mercado laboral*, son una garantía adicional de continuidad en el empleo, posibilitando alcanzar una vida independiente con plena autonomía y eliminar el que se

pueda caer en la dependencia y en la cronificación. Sin embargo, también es preciso tener en cuenta que esto no es aplicable a todos los colectivos (por ejemplo personas mayores) y que en muchos casos tener un empleo no es suficiente para estar a salvo de la pobreza y la marginación.

- En este sentido, y bordeando la asistencia social, hay que seguir utilizando las *modalidades de actuación con contraprestación monetaria, buscando las vías para implicar al usuario de forma activa*, especialmente para aquellos colectivos en los que el objetivo sea la inserción laboral. La ayuda que se presta debería realizarse a cambio de algo que dignifique a la persona que lo recibe (sea un curso, un trabajo, etc...). No hay que perder de vista que detrás de colectivos como jóvenes, marginados, mujeres inactivas, parados de larga duración,... siempre hay una persona y en este escenario de actuación socio-laboral debe prevalecer siempre la actuación encaminada a la inserción de la persona desde el respeto a su dignidad y autonomía.
- Pero también es preciso mencionar otros aspectos, como por ejemplo, las condiciones laborales en algunas actividades vinculadas a salarios muy bajos y de escasa cualificación que acaban siendo nichos potenciales de empleo sumergido. El pro-

blema de los efectos desincentivadores de las rentas de inserción, desde este punto de vista, se mitigaría tomando *medidas para que ese empleo se regularice*, de forma que sus beneficiarios pasarían de cobrar una prestación social a un salario normalizado. En cualquier caso, la búsqueda de modalidades de actuación con contraprestación monetaria presenta *complejidades* sobre las que es necesario reflexionar.

12.2.12. Dificultades relativas al cuestionario propuesto

- Con relación al cuestionario, es necesario *consensuar el tipo de preguntas incluidas con otros cuestionarios parecidos* (i.e. el correspondiente al de los Fondos Sociales Europeos), de forma que la información que se pide sea homogénea en todos los casos (i.e. utilizar todas las mismas clasificaciones de edad).
- También se señala que la información solicitada es 'amplia', pero aunque para algunas entidades ha sido relativamente sencillo completarla, no ha sido así en otros casos. Por tanto, se trataría de concretar la información que se recoge pero también disponer de una herramienta ágil y cómoda para la recogida de esta información.

Bibliografía

Para la elaboración de este trabajo se ha tenido en cuenta una extensa bibliografía, de la cual se extracta a continuación las referencias más importantes:

- AUER, P. (2002) "Flexibility and security: labour market policy in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands" en Schmid, G. y Gazier, B. (Eds.) *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*. Edward Elgar. EEUU y Reino Unido.
- AUER, P. (2004), en el artículo colectivo editado por Claire Harasty "Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific". ILO Employment Strategy Papers 2004/4.
- ABBRING, J., G. VAN DEN BERG and J. VAN OURS (1996), 'The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment', paper presented to the Canadian International Labour Network Conference, Burlington, Ontario, 4-7 September.
- CALMFORS, L. (1994), 'Active Labour Market Policies and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features', *OECD Economic Studies*, 22, pp. 7-49.
- CALMFORS, L. (1995), 'What Can We Expect from Active Labour Market Policy'
- CALMFORS, L. and P. SKEDINGER (1995), 'Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Consideration and Some Empirical Evidence from Sweden', *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1), pp. 91-109.
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - acting locally for employment: a local dimension for the European employment strategy (07.04.2000 - com(2000)196 final)
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Recomendación del Consejo, de 14 de febrero de 2000, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2000/164/CE), 2000
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Recomendación del Consejo de 19 de enero de 2001 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2001/64/CE), 2001
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2002 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2002/178/CE), 2002
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión del Consejo de 8 de febrero de 2002 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002 (2002/177/CE), 2002.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Situación socioeconómica de la CAPV 1998, Bilbao, 1999
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Situación socioeconómica de la CAPV 1999, Bilbao, 2000
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, Situación socioeconómica de la CAPV 2000, Bilbao, 2001
- ELMESKOV, J., J.P. MARTIN and S. SCARPETTA (1998), "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, forthcoming.
- EUROPEAN COMMISSION, Commission's Action Plan for skills and mobility, Brussels, 2002
- EUROPEAN COMMISSION, EU employment and social policy, 1999-2001 jobs - cohesion - productivity, Brussels, 2001
- EUROPEAN COMMISSION, The social situation in the European Union 2000, Brussels, 2001

- EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2001: Recent Trends and Prospects*, Brussels, 2001
- EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2000*, Brussels, 2000
- EUROSTAT, *Labour Market Policy. Database Methodology*.
- EUROSTAT, *Labour Market Policy. Expenditure and participants*.
- EUSTAT, *Población en Relación con la Actividad, varios años*, Vitoria-Gasteiz.
- FAY, R.G. (1996), 'Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries', *Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18*, OECD, Paris.
- FAY, R.G. (1997), 'Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals', *Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 26*, OECD, Paris.
- FORSLUND, A. and A. KRUEGER (1994), 'An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom', NBER Working Paper No. 4802.
- FRIEDLANDER, D., D.H. GREENBERG and P.K. ROBINS (1997), 'Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged', *Journal of Economic Literature*, 35(4), pp. 1809-1855.
- GAELE, P. (1999), 'A framework for active labour market policy evaluation', *Employment and Training Papers*, 49, ILO, 1999.
- GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ E, *La Política de Empleo en la Unión Europea*, Valladolid, 2001
- GRUBB, W.N. (1995), 'Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations', University of California at Berkeley National Center for Research in Vocational Education, Technical Assistance Report, May.
- HARTOG J., *The Netherlands: So what's so special about the Dutch model?*, *Employment and Training Papers*, 54, ILO, Ginebra, 1999
- HECKMAN, J.J. (1994), 'Commentary: Active Labor Market Policies to Expand Employment and Opportunity', in *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, Missouri, pp. 291-311.
- HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CENTRE (1997), *Lessons Learned: Effectiveness of Employment-Related Programs for Youth*, Human Resources Development Canada, Ottawa, June.
- JACKMAN, R., C. Pissarides and S. Savouri (1990), 'Labour Market Policies and Unemployment in the OECD', *Economic Policy*, 11, pp. 449-490.
- JACKMAN, R. (1994), 'What Can Active Labour Market Policy Do?' *Swedish Economic Policy Review*, 1 (1-2), pp. 221-257.
- KATZ, L. (1994), 'Active Labour Market Policies to Expand Employment and Opportunity', in *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, Missouri, pp. 239-290.
- LAURITSEN J., *The Danish Model of Activation*, Adelaide, 2000
- LAYARD, R., S. NICKELL and R. JACKMAN (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- LERMAN, R.I. (1997), "Employment and Training Programs for Out-of-School Youth", Urban Institute, Washington, D.C., mimeo.
- MADSEN PK, *Denmark: Flexibility, security and labour market success*, *Employment and Training Papers*, 53, ILO, Ginebra, 1999
- MARTIN, J.P. (1996), 'Measures of Replacement Rates for the Purposes of International Comparisons: A Note', *OECD Economic Studies*, 26, pp. 99-116.
- MEYER, B.D. (1995), 'Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments', *Journal of Economic Literature*, 33(1), pp. 91-131.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

- MOSLEY H. & MAYER A., Benchmarking National Labour Market performance: a radar chart approach, Brussels, 2001.
- NICKELL, S.J. (1997), 'Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America', *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), pp. 55-74.
- NICKELL, S.J. and R. LAYARD (1997), 'Labour Market Institutions and Economic Performance', Oxford University Institute of Economics and Statistics Discussion Paper No. 23.
- NIGEL, M. and C. EVANS (1998), 'The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed' Employment a Training papers, 16, ILO.
- O'CONNELL P.J., Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland, Employment and Training Papers, 44, ILO, Ginebra, 1999.
- OECD (1993a), Employment Outlook, Paris.
- OECD (1993b), The Labour Market in the Netherlands, OECD, Paris.
- OECD (1993c), The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom, OECD, Paris.
- OECD (1994a), The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies, OECD, Paris.
- OECD (1994b), The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Volumes I and II, OECD, Paris.
- OECD (1996a), The OECD Jobs Strategy; Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, OECD, Paris.
- OECD (1996b), The Public Employment Service: Denmark, Finland, Italy, OECD, Paris.
- OECD (1996c), The Public Employment Service: Austria, Germany, Sweden, OECD, Paris.
- OECD (1996d), Labour Market Policies in Switzerland, OECD, Paris.
- OECD (1997a), *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (1997b), The Public Employment Service: Belgium, OECD, Paris.
- OECD (1997c), Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service, OECD, Paris.
- OECD (1997d), Implementing the OECD Jobs Strategy: Member Countries' Experience, OECD, Paris.
- OECD (1998a), Early Identification of Jobs Seekers at Risk of Long-term Unemployment: The Role of Profiling, OECD, Paris.
- OECD (1998b), The Public Employment Service: Greece, Ireland, Portugal, OECD, Paris, forthcoming.
- OECD (1998c), Implementing the OECD Jobs Strategy: Progress Report, OECD, Paris.
- OECD (1998d), What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences, OECD,
- PARK, N., B. POWER, W.C. RIDDELL and G. WONG (1996), 'An Assessment of the Impact of Government-sponsored Training', *Canadian Journal of Economics*, 29 (Special issue), Part 1, pp. S93-S98.
- RICHARDSON, J. (1998), "Do Wage Subsidies Enhance Employability? Evidence from Australian Youth", London School of Economics, Centre for Economic Performance Discussion Paper n.º 387, April.
- SCARPETTA, S. (1996), 'Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study', *OECD Economic Studies*, 26, pp. 43-48.
- SIIS, Políticas de Inserción Laboral en Europa, San Sebastián, 1999.

***ANEXO A:
DATOS BÁSICOS DE LAS PAE EN
EUROPA Y CUESTIONARIO
(EUROSTAT)***

Anexo A.1. Gasto en PAE (Eurostat)

CUADRO A.1.1. GASTO EN PAE POR TIPO DE ACCIÓN (VALORES ABSOLUTOS)

(Millones de euros)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
0	Servicios públicos generales de empleo	425,9	173,6			9,8	1.055,3		
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	85,2	130,8	645,6		60,4	336,3	17,6	
2	Formación	386,7	1.173,9	8.150,9	133,7	928,8	3.929,6	257,4	1.328,7
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	288,4	26,3	0,0	17,4				
4	Incentivos al empleo	369,9	857,4	1.734,6	50,2	1.609,9	2.197,1	138,8	2.648,2
5	Integración de personas discapacitadas	302,8	717,1	2.605,1	94,4	392,1	1.253,9	1,8	38,7
6	Creación directa de empleo	1.120,5	99,4	5.324,4		656,6	5.773,8	528,6	602,6
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	6,7	5,8	750,3	32,8	235,0	38,4	35,4	448,0
	Total categorías (0-7)	2.986,1	3.157,9	19.210,9	320,9	3.909,1	14.584,4	979,6	5.083,6

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
0	Servicios públicos generales de empleo		561,8	250,9	134,6	112,8	315,4	1.419,8	4.459,8
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo			33,3		10,5	199,3		1.519,0
2	Formación		324,8	408,3	161,7	464,1	1.675,1	710,8	20.034,5
3	Reparto del trabajo y relevo laboral		0,2	0,6	0,2	71,4	64,6		469,1
4	Incentivos al empleo	8,3	267,4	35,3	44,7	152,4	578,4	114,4	10.907,0
5	Integración de personas discapacitadas	2,8	1.831,0	113,3	13,2	121,8	1.207,9	357,0	9.052,9
6	Creación directa de empleo		1.267,3	84,3	60,0	149,1	94,2	186,9	15.947,7
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo		0,1	6,2	12,1	15,2	125,0	9,6	1.720,6
	Total categorías (0-7)	11,2	4.252,5	1.032,2	426,5	1.097,3	4.259,9	2.798,5	64.110,6

CUADRO A.1.2. GASTO EN PAE POR TIPO DE ACCIÓN

(% columna)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
0	Servicios públicos generales de empleo	14,3	5,5	0,0	3,0	0,0	7,2	0,0	0,0
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	2,9	4,1	3,4	0,0	1,5	2,3	1,8	0,0
2	Formación	2,9	37,2	42,4	41,7	23,8	26,9	26,3	26,1
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	9,7	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,3
4	Incentivos al empleo	12,4	27,2	9,0	15,6	41,2	15,1	14,2	52,1
5	Integración de personas discapacitadas	10,1	22,7	13,6	29,4	10,0	8,6	0,2	0,8
6	Creación directa de empleo	37,5	3,1	27,7	0,0	16,8	39,6	54,0	11,9
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	0,2	0,2	3,9	10,2	6,0	0,3	3,6	8,8
	Total categorías (0-7)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
0	Servicios públicos generales de empleo	0,0	13,2	24,3	31,6	10,3	7,4	50,7	7,0
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	0,0	0,0	3,2	0,0	1,0	4,7	0,0	2,4
2	Formación	0,0	7,6	39,6	37,9	42,3	39,3	25,4	31,2
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	0,0	0,0	0,1	0,0	6,5	1,5	0,0	0,7
4	Incentivos al empleo	74,7	6,3	13,1	10,5	13,9	13,6	4,1	17,0
5	Integración de personas discapacitadas	24,8	43,1	11,0	3,1	11,1	28,4	12,8	14,1
6	Creación directa de empleo	0,0	29,8	8,2	14,1	13,6	2,2	6,7	24,9
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	0,4	0,0	0,6	2,8	1,4	2,9	0,3	2,7
	Total categorías (0-7)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO A.1.3. GASTO EN PAE POR TIPO DE ACCIÓN

(% fta)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
0	Servicios públicos generales de empleo	9,6	3,9	0,0	0,2	0,0	23,7	0,0	0,0
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	5,6	8,6	42,5	0,0	4,0	22,1	1,2	0,0
2	Formación	61,5	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0	3,7
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	9,7	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,3
4	Incentivos al empleo	3,4	7,9	15,9	0,5	14,8	20,1	1,3	24,3
5	Integración de personas discapacitadas	3,3	7,9	28,8	1,0	4,3	13,9	0,0	0,4
6	Creación directa de empleo	7,0	0,6	33,4	0,0	4,1	36,2	3,3	3,8
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	0,4	0,3	43,6	1,9	13,7	2,2	2,1	26,0
	Total categorías (0-7)	4,7	4,9	30,0	0,5	6,1	22,7	1,5	7,9

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
0	Servicios públicos generales de empleo	0,0	12,6	5,6	3,0	2,5	7,1	31,8	100,0
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	0,0	0,0	2,2	0,0	0,7	13,1	0,0	100,0
2	Formación	0,0	1,6	2,0	0,8	2,3	8,4	3,5	100,0
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	0,0	0,0	0,1	0,0	15,2	13,8	0,0	100,0
4	Incentivos al empleo	0,1	2,5	1,2	0,4	1,4	5,3	1,0	100,0
5	Integración de personas discapacitadas	0,0	20,2	1,3	0,1	1,3	13,3	3,9	100,0
6	Creación directa de empleo	0,0	7,9	0,5	0,4	0,9	0,6	1,2	100,0
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	0,0	0,0	0,4	0,7	0,9	7,3	0,6	100,0
	Total categorías (0-7)	0,0	6,6	1,6	0,7	1,7	6,6	4,4	100,0

CUADRO A.1.4. GASTO EN PAE POR TIPO DE GASTO (VALORES ABSOLUTOS)

(Millones de euros)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
Categorías 0-7	Transferencias a los beneficiarios	980,2	2.178,3	6.074,2	104,8	206,1	2.404,2	340,6	946,8
	Transferencias a las empresas	1.091,0	796,2	1.869,7	56,9	2.733,4	8.908,6	4,7	3.690,3
	Transferencias a los proveedores de servicios	904,9	183,3	10.691,6	15,5	969,7	3.271,5	66,0	446,4
	Transferencias no especificadas	0,0	0,0	575,5	143,8	0,0	0,0	568,3	0,0
	Total	2.986,1	3.157,8	19.210,9	321,0	3.909,2	14.584,3	979,6	5.083,5

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
Categorías 0-7	Transferencias a los beneficiarios	6,9	0,0	247,4	85,3	412,0	1.708,3	112,1	15.817,2
	Transferencias a las empresas	4,2	807,2	259,1	54,6	327,4	1.366,4	443,3	22.413,0
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	561,8	453,8	142,2	347,0	1.184,8	1.575,9	20.814,3
	Transferencias no especificadas	0,0	2.883,5	72,0	144,5	10,8	0,3	667,3	5.066,0
	Total	11,2	4.252,5	1.032,2	426,6	1.097,3	4.259,8	2.798,6	64.110,5

CUADRO A.1.5. GASTO EN PAE POR TIPO DE GASTO

(% columna)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
Categorías 0-7	Transferencias a los beneficiarios	33,2	69,0	31,6	32,7	5,3	16,5	34,8	18,6
	Transferencias a las empresas	36,5	25,2	9,7	17,7	69,9	61,1	0,5	72,6
	Transferencias a los proveedores de servicios	30,3	5,8	55,7	4,8	24,8	22,4	6,7	8,8
	Transferencias no especificadas	0,0	0,0	3,0	44,8	0,0	0,0	58,0	0,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
Categorías 0-7	Transferencias a los beneficiarios	61,8	0,0	24,0	20,0	37,6	40,1	4,0	24,7
	Transferencias a las empresas	37,9	19,0	25,1	12,8	29,8	32,1	15,8	35,0
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	13,2	44,0	33,3	31,6	27,8	56,3	32,5
	Transferencias no especificadas	0,3	67,8	7,0	33,9	1,0	0,0	23,8	7,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO A.1.6. GASTO EN PAE POR TIPO DE GASTO

(% fila)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
Categorías 0-7	Transferencias a los beneficiarios	6,3	13,8	38,4	0,7	1,3	15,2	2,2	6,0
	Transferencias a las empresas	4,9	3,6	8,3	0,3	12,2	39,7	0,0	16,5
	Transferencias a los proveedores de servicios	4,3	0,9	51,4	0,1	4,7	15,7	0,3	2,1
	Transferencias no especificadas	0,0	0,0	11,4	2,8	0,0	0,0	11,2	0,0
	Total	4,7	4,9	30,0	0,5	6,1	22,7	1,5	7,9

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
Categorías 0-7	Transferencias a los beneficiarios	0,0	0,0	1,6	0,5	2,6	10,8	0,7	100,0
	Transferencias a las empresas	0,0	3,6	1,2	0,2	1,5	6,1	2,0	100,0
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	2,7	2,2	0,7	1,7	5,7	7,6	100,0
	Transferencias no especificadas	0,0	56,9	1,4	2,9	0,2	0,0	13,2	100,0
	Total	0,0	6,6	1,6	0,7	1,7	6,6	4,4	100,0

CUADRO A.1.7. GASTO EN PAE POR TIPO DE ACCIÓN Y TIPO DE GASTO

(Millones de euros)

Categorías	Descripción	España	UE
Categ. 0	Transferencias a los beneficiarios		0,0
	Transferencias a las empresas		0,0
	Transferencias a los proveedores de servicios		100,0
	Transferencias no especificadas		0,0
	Total	0,0	4.459,8
Categ. 1	Transferencias a los beneficiarios	0,0	18,2
	Transferencias a las empresas	0,0	0,0
	Transferencias a los proveedores de servicios	100,0	43,5
	Transferencias no especificadas	0,0	38,2
	Total	60,4	1.519,0
Categ. 2	Transferencias a los beneficiarios	2,1	49,2
	Transferencias a las empresas	0,0	4,6
	Transferencias a los proveedores de servicios	97,9	40,2
	Transferencias no especificadas	0,0	5,9
	Total	928,8	20.034,5
Categ. 3	Transferencias a los beneficiarios	0,0	86,0
	Transferencias a las empresas	100,0	13,9
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	0,0
	Transferencias no especificadas	0,0	0,1
	Total	26,4	469,0
Categ. 4	Transferencias a los beneficiarios	0,8	10,3
	Transferencias a las empresas	99,2	87,2
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	0,5
	Transferencias no especificadas	0,0	2,0
	Total	1.609,9	10.907,0
Categ. 5	Transferencias a los beneficiarios	0,3	15,1
	Transferencias a las empresas	99,7	39,2
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	24,0
	Transferencias no especificadas	0,0	21,7
	Total	392,1	9.052,6
Categ. 6	Transferencias a los beneficiarios	0,0	8,2
	Transferencias a las empresas	100,0	50,9
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	34,3
	Transferencias no especificadas	0,0	6,6
	Total	656,6	15.947,7
Categ. 7	Transferencias a los beneficiarios	73,5	87,7
	Transferencias a las empresas	26,5	12,0
	Transferencias a los proveedores de servicios	0,0	0,3
	Transferencias no especificadas	0,0	0,0
	Total	235,0	1.720,7

Anexo A.2. Participantes en PAE (Eurostat)

CUADRO A.2.1. STOCK DE PARTICIPANTES: TOTALES (VALORES ABSOLUTOS)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
0	Servicios públicos generales de empleo	474.427	265.478	23.642	5.000		2.338.227		
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	164.359	12.284	57.873			48.800		
2	Formación	83.803	39.823	530.859	85.214	12.088	115.858	22.044	310.291
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	99.629				35.141			
4	Incentivos al empleo	118.575	34.934	134.704	81.799	2.174.516	651.107	38.191	799.038
5	Integración de personas discapacitadas	27.314	46.887	154.615	9.948	97.857	104.050	460	11.996
6	Creación directa de empleo	115.917	2.226	313.358		5.478	515.688	36.662	119.520
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	856	571	41.260	18.540		28.102	4.503	
	Total categorías (0-7)	1.084.680	402.203	1.256.311	200.501	2.325.080	3.801.832	101.860	1.240.845

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
0	Servicios públicos generales de empleo		511.270			551.500	231.245		4.400.789
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo						17.740	127.413	428.469
2	Formación	1.121		60.922	29.143	43.297	220.130	56.322	1.610.715
3	Reparto del trabajo y relevo laboral		128	47		9.199	6.772		150.916
4	Incentivos al empleo		123.344	42.402	2.054	16.008	50.558	18.678	4.285.908
5	Integración de personas discapacitadas		92.101		528	10.156	81.377		637.289
6	Creación directa de empleo	145	78.421	3.996	23.391	14.476	5.976	13.764	1.249.018
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo			570		1.897	8.537		104.836
	Total categorías (0-7)	1.266	805.264	107.937	55.116	646.533	622.335	216.177	12.867.940

CUADRO A.2.2. STOCK DE PARTICIPANTES: MUJERES (VALORES ABSOLUTOS)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
0	Servicios públicos generales de empleo	265.768		12.001	5.000				
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	38.296	4.071	26.472					
2	Formación	34.053	26.526	266.242	37.861	6.722	54.216	12.628	107.576
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	84.099				30.563			
4	Incentivos al empleo	56.067	17.912	56.435	48.000	800.370	155.175	5.706	213.901
5	Integración de personas discapacitadas			55.279	3.827	17.272		138	3.778
6	Creación directa de empleo	59.955	1.369	158.769		3.105	309.339	19.325	56.495
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	286		11.943	8.100		6.921	801	
	Total categorías (0-7)	538.534	50.139	587.141	102.788	858.052	525.651	38.598	381.750

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
0	Servicios públicos generales de empleo		263.563			301.088	104.305		951.725
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo						7.915	27.630	104.384
2	Formación			35.315	19.364	24.140	176.140	16.282	817.065
3	Reparto del trabajo y relevo laboral			32		7.271	4.808		126.793
4	Incentivos al empleo		1.929	21.109	1.566	9.767	21.169	3.974	1.413.080
5	Integración de personas discapacitadas		20.296		163	1.555	32.811		135.119
6	Creación directa de empleo		15.359	2.415	18.036	9.448	2.904	3.144	659.673
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo			200		898	3.559		32.969
	Total categorías (0-7)		301.147	59.071	39.129	354.167	353.611	51.030	4.240.808

CUADRO A.2.3. STOCK DE PARTICIPANTES: MENORES DE 25 AÑOS (VALORES ABSOLUTOS)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
0	Servicios públicos generales de empleo			23.117					
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	2.509	1.770	14.931					
2	Formación	24.668	3.400	133.666	29.423	6.419	11.430	8.767	149.107
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	201		6.444		12.726			
4	Incentivos al empleo		6.633		56.800	691.322	195.480	1.412	156.408
5	Integración de personas discapacitadas			96.576	239	11.863			1.454
6	Creación directa de empleo		85	29.009			155.785	20.512	1.725
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	45		2.355	6.300		1.718	110	
	Total categorías (0-7)	27.423	11.888	306.098	92.762	722.330	364.413	30.801	308.694

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
0	Servicios públicos generales de empleo		65.322			79.293	32.121		199.853
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo						1.053	75.380	95.643
2	Formación			18.951	8.898	12.660		13.147	420.536
3	Reparto del trabajo y relevo laboral			9		1.369			20.749
4	Incentivos al empleo			3.000	368	914	13.495	16.610	1.142.442
5	Integración de personas discapacitadas		3.089		101	927	1.301		115.550
6	Creación directa de empleo			636	3.514	2.075	28	13.764	227.133
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo			24		158	442		11.152
	Total categorías (0-7)		68.411	22.620	12.881	97.396	48.440	118.901	2.233.058

CUADRO A.2.4. GASTO MEDIO POR PARTICIPANTE (EUROS)

Categorías	Descripción	Bélgica (B)	Dinamarca (DK)	Alemania (D)	Grecia (GR)	España (E)	Francia (F)	Irlanda (IRL)	Italia (I)
0	Servicios públicos generales de empleo	898	654		*		451		
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	*	10.646	11.156			*		
2	Formación	4.625	29.478	15.354	1.569	76.837	*	11.677	*
3	Reparto del trabajo y relevo laboral	2.895				748			
4	Incentivos al empleo	3.120	24.543	12.877	614	740	3.374	3.634	*
5	Integración de personas discapacitadas	11.086	15.294	16.849	9.489	4.007	*	3.913	3.226
6	Creación directa de empleo	9.666	44.654	16.991		*	11.196	14.418	5.042
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	7.827	10.158	18.185	1.769		1.366	7.861	
	Total categorías (0-7)	2.753	7.852	15.292	1.600	1.681	3.836	9.617	4.097

Categorías	Descripción	Luxemburgo (L)	Holanda (NL)	Austria (A)	Portugal (P)	Finlandia (SF)	Suecia (S)	Reino Unido (GB)	EU-15
0	Servicios públicos generales de empleo		1.099			205	1.364		1.013
1	Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo						11.233		3.545
2	Formación			*	*	10.719	7.610	12.620	12.438
3	Reparto del trabajo y relevo laboral		1.563	12.766		7.762	9.539		3.108
4	Incentivos al empleo		2.168	*	*	9.520	11.440	6.125	2.545
5	Integración de personas discapacitadas		19.880		*	11.993	14.843		14.205
6	Creación directa de empleo		*	*	*	10.300	15.763	13.579	12.768
7	Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo			10.877		8.013	14.642		16.412
	Total categorías (0-7)	8.815	5.281	9.563	7.738	1.697	6.845	12.945	4.982

* Las cifras de gasto y participantes para estos tipos de programas en estos países no resultan comparables ya que hacen referencia a distintos subprogramas (dentro de la misma tipología de programa). Por lo tanto, pese a que los datos correspondientes a estos programas se presentan en los cuadros relativos a gasto y número de participantes por programa, no resulta correcto calcular el gasto medio por participantes para estos programas concretos.

Anexo A.3. Descripción del cuestionario (Eurostat)

1. Datos Cualitativos

(01) Número de la medida

Se trata de un número que identifica inequívocamente la medida dentro del conjunto de medidas establecidas por un país.

Este número se utiliza únicamente como identificación interna para con la base de datos y para los informes que se realicen a partir de dicha base de datos, sin tener ningún significado o aplicación externa.

(02) Nombre de la medida

Nombre formal de la medida tal y como lo utiliza el país o como término o pequeño título descriptivo que proporcione una identificación inmediata.

El nombre de la medida debería proporcionarse en inglés y/o en el idioma local. Es imprescindible que el nombre se dé en al menos uno de los dos idiomas, aunque es preferible que se diera en ambos.

(03) Descripción

Concisa descripción de la medida a través de la cual se deja ver los objetivos, las acciones, los instrumentos y los beneficiarios.

La descripción de la medida debería proporcionarse en inglés y/o en el idioma local. Es imprescindible que el nombre se dé en al menos uno de los dos idiomas.

(04) Tipo de acción

Clasificación de la medida por tipo de acción de acuerdo al esquema expuesto anteriormente

- 4.1 **Clase:** clasificación completa de la medida por tipo de acción.
- 4.2 **Componentes de la medida:** detalles de cada componente de las medidas mixtas.

(05) Tipo de gasto

- 5.1 *Transferencias a los empleados.*
 - 5.1.1 *Pagos periódicos en metálico.*
 - 5.1.2 *Pagos en una única vez.*
 - 5.1.3 *Reembolsos.*
 - 5.1.4 *Reducción de las contribuciones sociales.*
 - 5.1.5 *Reducción de los impuestos.*
- 5.2 *Transferencias a las empresas.*
 - 5.2.1 *Pagos periódicos en metálico.*
 - 5.2.2 *Pagos en una única vez.*
 - 5.2.3 *Reembolsos.*
 - 5.2.4 *Reducción de las contribuciones sociales.*
 - 5.2.5 *Reducción de los impuestos.*
- 5.3 *Transferencias a los proveedores de servicios.*
- 5.4 *Aclaraciones: notas que describen las variaciones cualquier variación que exista sobre las definiciones estándares aplicadas a las subcategorías arriba indicadas.*

Una medida puede utilizar más de un tipo de gasto. Todos ellos deberán especificarse. Este apartado debe ser completado para todas las medidas. Se utilizarán las contestaciones recogida para validar los datos de los gastos.

(06) Grupos objetivo

El conjunto de grupos de personas a los que van dirigidas las medidas.

- 6.1 **Desempleados:** personas sin empleo, dispuestas a trabajar y que están buscando un trabajo activamente.
 - 6.1.1 **Paro de larga duración:** la definición varía según la edad de la persona implicada:

- Jóvenes (<25 años) – más de 6 meses de paro continuado (>6 meses).
- Adultos (25 años o más) - más de 12 meses de paro continuado (>12 meses).

6.1.2 **Definición alternativa:** la definición de paro de larga duración cuando aplicada cuando difiere de las dadas arriba.

- 6.2 **Empleados con riesgo:** personas que poseen actualmente un trabajo pero que sufren un riesgo involuntario de perderlo por circunstancias económicas de las empresas o similares.
- 6.3 **Inactivos:** personas que no trabajan pero que tampoco se encuentran en paro (de acuerdo con la definición dada anteriormente).
- 6.4 **Personas registradas:** personas buscando trabajo, registradas en los servicios públicos de empleo.

Se debería utilizar el término de desempleo de larga duración cuando una medida se dirige específicamente al colectivo de personas afectadas por dicho paro (de manera que aquellas personas que hayan estado desempleadas períodos de tiempo inferiores a los establecidos en la definición queden excluidas), o cuando los parados de larga duración sean los destinatarios de ayudas especiales.

Los empleados con riesgo serían aquellas personas que trabajan en sectores en declive que son objetivo de planes específicos de reconocimiento estatal.

Las personas inactivas son aquellas a las que les gustaría trabajar pero que no están actualmente disponibles para ello o no están buscando trabajo activamente (y por lo tanto no pueden ser calificadas como paradas). Esta situación puede ser debida a circunstancias personales o porque creen que no hay trabajo.

El término de personas registradas en busca de empleo se utilizará solamente en las medidas clasificadas por el tipo de acción dentro de las categorías 0

y 1 (servicios públicos generales de empleo y acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo).

(07) Grupos objetivo detallados

Grupos a los que la medida se dirige específicamente.

- 7.1 **Jóvenes:** personas menores de 25 años y que de alguna forma están en desventaja frente al resto en el mercado laboral.
- 7.2 **Mayores:** personas de 50 o más años.
- 7.3 **Discapacitados:** discapacitados registrados según las definiciones nacionales.
- 7.4 **Inmigrantes/minorías étnicas:** residentes permanentes de un país no nacionales, o nacionales pertenecientes a una minoría étnica, que necesitan ayuda especial en el mercado de trabajo debido a problemas de idioma o a otras diferencias culturales.
- 7.5 **Personas que se reincorporan al mercado laboral/padres o madres solteros:** personas con dificultades en volver a trabajar después de un cierto período de inactividad, y hombres o mujeres solteros con niños que necesitan ayuda —financiera o de otro tipo— para animarse a trabajar.
- 7.6 **Prioridades públicas y otros:** cualquier otro grupo desaventajado que no se incluya en las clasificaciones anteriores.
- 7.7 **Aclaraciones:** notas que expliquen cualquier variación en las definiciones aplicadas a las subcategorías de arriba, y la explicación de la categoría otros.

Los grupos objetivo detallados solo deberían ser usados para identificar grupos en los que alguna medida se centra específicamente, a través de una serie de criterios o de dotaciones especiales. Cualquier medida que se aplique generalmente a un grupo objetivo amplio (punto 6) no necesitará ninguna selección para ser llevado a cabo aquí.

Cualquier variación en las definiciones aplicadas a cualquiera de los grupos objetivo detallados (puntos 7.1 y 7.5) debería recogerse en el punto de las aclaraciones (7.7). La categoría de prioridades públicas y otros (7.6) es probable que incluya grupos como por ejemplo ex-delinquentes o grupos reconocidos como necesitados de ayuda prioritaria. En todos los casos que esta clasificación sea utilizada se deberá dar detalles sobre ella en el apartado de las aclaraciones (7.7).

(08) Paro registrado

Indicación de las medidas abiertas solo para el paro registrado y/o las medidas en las que el registro del paro continúa durante la participación.

- 8.1 **Condiciones para la participación:** una persona debe estar inscrita como desempleada para poder participar en la medida.
- 8.2 **Registro continuado:** cuando una persona inscrita como parada antes de entrar a formar parte de la medida y continúa en el mismo estado durante su participación.

(09) Receptores de otros beneficios en metálico

Medidas en las que la mayor parte de los participantes reciben beneficios en metálico que no son considerados como gasto en la medida pertinente.

- 9.1 **Prestación por desempleo:** los participantes reciben la prestación por desempleo
- 9.2 **Otras prestaciones de las PAE:** los participantes reciben ayudas en metálico de otra medida de la PAE perteneciente a esta base de datos.
- 9.3 **Otras prestaciones:** los participantes reciben ayudas en metálico no recogidas en esta base de datos.
- 9.4 **Aclaraciones:** Nombre del tipo de ayuda recibida, lugar donde la ayuda puede ser recogida también en la base de datos (es decir, 9.1 = sí o 9.2 = sí), y número de la medida en la que se incluye el gasto.

(10) Duración determinada

La duración de la participación en una medida según lo estipulado en su diseño y regulación.

- 10.1 **Típica:** la duración de la participación planeada para un beneficiario típico.
- 10.2 **Máxima:** la máxima duración de participación permitida.
- 10.3 **Aclaraciones:** cortas descripciones de los casos que no queden cubiertos adecuadamente en los apartados 10.1 y 10.2. Por ejemplo, una serie de sesiones cortas (1 o 2 horas) de asesoramiento que duren durante un período de tiempo de unas dos semanas.

Estos apartados no son importantes en todo tipo de medidas. Por ejemplo, la duración será irrelevante en las medidas que proporcionen ayudas en forma de un único pago. En otros casos, solamente una de las cuestiones será relevante - ej. en el caso de las prestaciones por desempleo la duración no es importante, pero sí que sería pertinente establecer una duración determinada que establezca cuándo un beneficiario está obligado a recibir otro tipo de ayuda una vez superado un período de tiempo concreto.

(11) Área de aplicación

Lugares del territorio en los que se aplica la medida.

- 11.1 **Nacional:** aplicada en todo el territorio
- 11.2 **Regional:** aplicada en una serie de regiones del territorio. Estas regiones deberían ser regiones administrativas estándar (NUTS).
- 11.3 **Otros:** aplicada en zonas específicas del territorio, ej. grandes ciudades, áreas "perjudicadas", zonas de empleo, etc.
- 11.4 **Aclaraciones:** las notas que definen las áreas incluidas en la categoría "Otros" (11.3).

Cuando una medida es de aplicación nacional pero se tienen en cuenta regulaciones diferentes

para ella en las distintas regiones, entonces deberá ser considerada como regional (apartado 11.2).

(12). Fuente de financiación

La(s) fuente(s) de financiación de una medida.

12.1 Impuestos con un destino determinado: *impuestos u otras cargas que son exigidas por el Gobierno Central (ver apartado 15.1) específicamente para generar fondos para intervenciones públicas en el mercado laboral y que por ley no pueden ser usados para ningún otro propósito.*

12.2 Presupuesto del Gobierno Central: *rentas por todos los impuestos u otras cargas exigidas (pero no necesariamente recaudadas) por el Gobierno Central (ver apartado 15.1) que no tienen un destino determinado como en el caso anterior.*

12.3 Presupuesto del Gobierno Estatal/Regional: *rentas debidas a todos los impuestos u otras cargas exigidas y recaudadas por el gobierno estatal/regional.*

12.4 Presupuesto del Gobierno Local: *rentas debidas a todos los impuestos u otras cargas exigidas y recaudadas por el gobierno local.*

12.5 Fondos de la Seguridad Social: *fondos que derivan de las contribuciones sociales obligatorias pagadas por las empresas o personas protegidas en nombre de sus empleados que aseguran el derecho a los beneficios sociales (ver apartado 15.4).*

12.6 Fondos Sociales Europeos (ESF): *fondos suministrados por el EFS para afrontar los costes que supone la puesta en marcha de medidas específicas sobre el mercado de trabajo.*

12.7 Otros: *cualquier otra fuente de financiación no descrita anteriormente.*

Aquellos niveles de gobierno que se encuentren por debajo del Gobierno Central, solo podrán establecerse como fuente de financiación en el caso de

aquellos impuestos u otras cargas que se exijan y recauden a través de su propia competencia. Cuando los fondos se controlen a través de un nivel inferior del gobierno, pero se originen a través de una transferencia de las rentas del gobierno central, debería considerarse como fuente de financiación al gobierno central. Cuando se indiquen los fondos del FSE (apartado 12.6) se deberá indicar en el apartado de las aclaraciones, el nivel (%) de la contribución del FSE.

(13) Objetivos

Descripción amplia de los objetivos de una medida - ej. aumento de la empleabilidad de los graduados/licenciados recientes, reintegrar a los parados de larga duración.

(14) Requisitos

Descripción amplia de los requisitos a cumplir para poder entrar a formar parte de una medida como participante.

Habrà que utilizar este apartado para describir los criterios adicionales a los descritos anteriormente en el grupo objetivo (apartados 6 y 7) y los requisitos para el paro registrado (apartado 8).

(15) Institución responsable

La institución responsable de la dirección/control y puesta en marcha de la medida.

15.1 Gobierno central: *todos los departamentos del gobierno, oficinas, establecimientos y otros entes que son agencias o instrumentos de la autoridad central y cuyas competencias se extienden a todo el territorio, excepto la administración de los fondos de la seguridad social.*

15.2 Gobierno estatal/regional: *todas las unidades de un gobierno que tengan competencias independientes a las del gobierno central en parte del territorio de un país incluyendo un número de pequeñas localidades, excepto el caso de la administración de los fondos de la seguridad social del estatales, provinciales o regionales.*

15.3 **Gobierno local:** el resto de las unidades de un gobierno que ejerciten una competencia independiente en parte del territorio de un país, exceptuando a la administración local de los fondos de la seguridad social.

15.4 **Fondos de la seguridad social:** unidades institucionales centrales, estatales y locales, cuya principal actividad es proporcionar beneficios sociales. Los beneficios se pagan de fondos autónomos que derivan de las contribuciones sociales obligatorias. El nivel de desembolso de tanto las contribuciones como los beneficios está controlado por una regulación gubernamental. Se suelen aplicar normalmente en la totalidad del territorio.

15.5 **Unión de mercado o similar:** organizaciones que fomentan la solidaridad y protegen los derechos y otro tipo de intereses de los trabajadores. Se incluyen aquí de igual manera, las cámaras de comercio, federaciones de empleados o similares.

15.6 **Servicios de empleo públicos:** organizaciones fundadas como públicas, que proporcionan colocaciones gratuitas y otros servicios similares a todas las personas en busca de empleo.

Siempre que sea posible, solo se debería seleccionar una institución. Esta debería ser la responsable de la mayoría de las interacciones directas con los beneficiarios.

(16) Base legal

Detalles concisos de la base legal de la medida.

(17) Puesta en práctica de la medida

Indicaciones sobre el tiempo que una medida ha estado en funcionamiento y si es una operación de gran escala o parte de un programa objetivo.

17.1 **Año de comienzo:** el año en el que los primeros participantes se unieron a la medida.

17.2 **Año de finalización:** el año en el que los últimos participantes dejaron la medida (cuando sea apropiado).

17.3 **Gran escala/programa piloto:** deberá seleccionarse una u otra opción para distinguir entre medidas a gran escala o programas piloto.

El año de comienzo/finalización hace referencia al período durante el cual la medida ha recibido participantes y ha incurrido en gastos, más que al año en el que se tomó la decisión legal de empezar/terminar una medida.

2. Gasto

(18) Gasto

Cuando hablamos de gasto nos referimos al valor de todos los beneficios proporcionados a los trabajadores o las organizaciones como resultado de una medida. Debería presentarse el total del gasto para posteriormente ser desglosado en los diferentes tipos de gasto incurridos. Unidad de medida: el gasto debería ser expresado en euros.

18.1 Total

18.2 Transferencias a trabajadores

18.2.1 Pagos periódicos en metálico

18.2.2 Pagos periódicos en metálico

18.2.3 Pagos en una única vez

18.2.4 Reembolsos

18.2.5 Reducción de las contribuciones sociales

18.2.6 Reducción de los impuestos

18.3 Transferencias a las empresas

18.3.1 Pagos periódicos en metálico

18.3.2 Pagos en una única vez

18.3.3 Reembolsos

18.3.4 Reducción de las contribuciones sociales

18.3.5 Reducción de los impuestos

18.4 Transferencias a los proveedores de servicios

Debería registrarse el gasto en una base acumulativa - es decir, medidos en un tiempo en el que los hechos dados den lugar a derechos y obligaciones.

Cuando no sea posible tener la cifra concreta de un gasto debería proporcionarse una estimación.

El gasto incluye todos los beneficios proporcionados a los trabajadores u organizaciones, en metálico, en forma de reembolsos, a través de bienes y servicios, y como los ingresos que el gobierno no va a recaudar debido a las reducciones en las contribuciones obligatorias.

Los costes administrativos relacionados con la medida no deberían incluirse.

Aquellos bienes y servicios que se proporcionen como beneficio en especie deberán ser valorados según el SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas sobre Protección Social).

El gasto en el que se incurre debido a ingresos que el gobierno no va a percibir, deberá valorarse como el ingreso perdido en comparación con el "que se debería pagar normalmente". Es decir, la cantidad que el trabajador o el empresario debería pagar cuando no exista la medida, pero teniendo en cuenta cualquier otro tipo de reducción que esté en vigor.

3. Participantes

Las PAE se centran en las intervenciones (medidas) públicas a favor de aquellas personas que se encuentren de alguna forma en desventaja en el mercado laboral. Se necesitan tres variables para medir el número de participantes en estas medidas: los ya existentes, las nuevas incorporaciones a la medida, y las salidas.

(19) Existentes

El número de participantes en una medida en un momento dado. El dato necesario es la existen-

cia media anual. (La existencia media anual se puede calcular utilizando, por ejemplo, cifras semanales o mensuales sobre el número de participantes).

Deberá informarse del método seguido para calcular el número de participantes existentes.

(20) Nuevas entradas

El número de participantes que se incorporan a la medida durante el año (entradas). Esto significa que el mismo individuo podría ser contado más de una vez en un año.

Se requieren datos sobre la situación previa de los nuevos entrantes (apartado 25) y de igual manera se debería hacer un esfuerzo especial para informar sobre las cifras del paro registrado (apartado 25.1.1).

Debería reflejarse aquí si se conoce el número de diferentes personas que se incorporan a la medida durante el año y si se puede proporcionar dicha cifra.

(21) Salidas

El número de participantes que abandonan la medida durante el año (salidas).

El dato que se necesita es el número total de salidas incluyendo aquellas que suponen el abandono temprano de la medida. Se requiere de igual forma la cifra de finalizaciones/abandonos (apartado 26) y datos sobre el destino de las salidas (apartado 27).

4. Clasificación de los Participantes

Los datos de los participantes deberían desglosarse de acuerdo a los siguientes criterios: sexo, edad, duración del desempleo, situación laboral anterior, finalizaciones/abandonos y destino de las salidas.

(22) Sexo

Todos los datos sobre los participantes deberían desglosarse por sexo hasta el nivel más reducido posible.

(23) Edad

Todos los datos sobre los participantes deberían desglosarse según la edad. Los grupos de edad necesarios son:

- menores de 20 años.
- de 20 a 24 años.
- de 25 a 44 años.
- de 45 a 49 años.
- de 50 años y más.

(24) Duración del período de desempleo.

Los datos de los participantes que previamente se encontraban parados, deberían desglosarse según la duración del desempleo antes de haberse incorporado a la medida. La duración se subdivide en las siguientes categorías:

- Total (para aquellas personas que se conozca la duración del desempleo).
- < 6 meses.
- 6-12 meses.
- > 12 meses.

(25) Situación laboral anterior de los nuevos entrantes

Los datos de los nuevos entrantes deberían desglosarse según su situación de desempleo inmediatamente anterior al momento de empezar a formar parte de la medida:

- 25.1 **Parados:** participantes que anteriormente no poseían un trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente un empleo.

De los cuales:

- 25.1.1 **Registrados:** el número de parados incluidos arriba que están registrados formalmente como desempleados.

25.2 **Empleados:** participantes que anteriormente estaban trabajando.

- 25.3 **Inactivos:** participantes que previamente no estaban trabajando ni parados (de acuerdo a la definición anteriormente dada).

(26) Finalizaciones/abandonos

Los datos de las salidas de participantes deberían desglosarse en aquellos que finalizan o completan la medida y aquellos que abandonan antes.

- 26.1 **Finalizaciones:** número de participantes que abandonan la medida habiendo completado su programa.

- 26.2 **Abandonos:** número de participantes que abandonan tempranamente la medida.

(27) Destino de las salidas

Los datos sobre las salidas deberían ser desglosadas según su destino después de abandonar la medida.

- 27.1 **Empleo:** número de participantes que se pasan de la medida al empleo regular.

- 27.2 **Paro:** número de participantes que abandonan la medida y continúan aún desempleados.

- 27.3 **Otras medidas:** número de participantes que abandonan la medida y se incorporan a otra medida sobre el mercado laboral incluida en esta base de datos.

- 27.4 **Inactividad:** número de participantes que pasan de la medida a un estado de inactividad.

Los datos sobre el destino de las salidas hacen referencia al destino de los participantes que completan la medida (finalizaciones). Los casos que incluyan también el destino de los participantes que abandonan tempranamente la medida deberían aclararse.

Aquellos participantes que pasen de una medida a un trabajo de duración corta en el contexto de otra medida deberían registrarse como Otra medida (27.3) y no como empleo (27.1).

5. Duración

(28) Duración media de la participación

La duración media de los participantes en una medida. La duración es especialmente importante en aquellas medidas relacionadas con la formación. Debería calcularse una estimación y dejar constancia de que se trata de una estimación, cuando no sea posible obtener una cifra de duración media a partir de los datos administrativos. Debería informarse de los casos en los que las reglas de conversión (horas al día, etc) nacionales sean diferentes a las aquí propuestas.

La duración media se expresa generalmente en meses, aunque la base de datos ofrece la posibilidad de utilizar otra unidad de medida —años, semanas, días u horas—. Para llevar a cabo comparaciones las duraciones se convertirán como se explica seguidamente:

- 7 horas = 1 día
- 5 días = 1 semana
- 4 semanas = 1 mes
- 12 meses = 1 año

Cuando se disponga de datos sobre los participantes existentes, así como de las entradas y sali-

das, se utilizará la siguiente fórmula para estimar la duración media de la participación en meses:

$$\frac{\text{Participantes existentes}_{(19)} * 12}{1/2 * (\text{entradas}_{(20)} + \text{salidas}_{(21)})}$$

La tabla siguiente muestra tres ejemplos de la duración media calculada utilizando la fórmula anterior.

Participantes Existentes (miles)	Entradas (miles)	Salidas (miles)	Duración (meses)
150	500	600	3,27
300	160	180	21,18
150	150	150	12,00

(29) Volumen

El volumen de participación hace referencia a las cifras de participación corregidas por la duración de la participación. Un ejemplo de ello es la medida de los participantes a tiempo completo.

La medida del volumen es necesaria para relacionar los gastos con los participantes de una forma comparable. Para estos cálculos, son necesarios tanto la duración media como las entradas y las salidas, o en su caso, la distribución de los participantes por clase (intervalo) de duración.

***ANEXO B:
CUESTIONARIO INSTITUCIONAL
REALIZADO AL MAPA DE RECURSOS
DE LA CAPV***

1. Cuestionario base

1.1. DATOS IDENTIFICATIVOS

INSTITUCIÓN
Nombre:
Teléfono:
Dirección:
Municipio:

PERSONA ENCARGADA DE COMPLETAR LA INFORMACIÓN
Nombre:
Cargo:
Teléfono directo:
e-mail:

NOTAS EXPLICATIVAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se rellenará un cuestionario por cada programa que gestione la Institución. 2. La información que se solicita se refiere principalmente al año 2000, o en su caso al último año para el cual la información por programa esté disponible. 3. Cuando no se disponga de la información solicitada, se hará constar.

1.2. DATOS CUALITATIVOS

P.1 Nombre del programa

.....

.....

.....

P.2 Base legal y descripción del programa

Detalle conciso de la base legal de la medida (referencia al decreto, etc...)

.....

.....

.....

.....

P.3 Tipología del programa

Clasificación del programa dentro de la siguiente o siguientes tipologías. Señale (X) en las casillas donde corresponda (máximo de tres):

<i>Clasificación de Eurostat para las Políticas Activas de Empleo</i>	
3.1 Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	<input type="checkbox"/>
3.2 Formación	<input type="checkbox"/>
3.3 Reparto del trabajo y relevo temporal	<input type="checkbox"/>
3.4 Incentivos al empleo	<input type="checkbox"/>
3.5 Integración de personas discapacitadas	<input type="checkbox"/>
3.6 Creación directa de empleo	<input type="checkbox"/>
3.7 Incentivos para nuevos promotores de empresas. Autoempleo	<input type="checkbox"/>

P.4 Grupos objetivo

Los grupos objetivo se presentan por sexo, edad y en función de la situación laboral de la persona potencial usuaria de este programa. Señalar (X) el caso que corresponda.

Si es independiente del sexo, sólo se completa el TOTAL

	Mujeres					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
4.1 Desempleadas menos de dos años	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.2 Desempleadas más de 2 años	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3 Empleadas con riesdo ¹	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.4 Trabajadoras ocupadas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.5 Inactivas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.6 Paradas registradas (INEM)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	TOTAL (hombres y mujeres)					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
4.7 Desempleados/as menos de dos años	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.8 Desempleados/as más de 2 años	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.9 Empleados/as con riesdo ¹	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.10 Trabajadores/as ocupados/as	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.11 Inactivos/as	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.12 Parados/as registrados/as (INEM)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹ Personas que poseen actualmente un trabajo pero que sufren un riesgo involuntario de perderlo por circunstancias económicas de las empresas o similares.

P.5 Grupos objetivos detallados

Sólo se completará en el caso en que el programa se centre en algún colectivo específico no señalado en el punto 04. Señale (X) si corresponde.

5.1 Jóvenes con algún tipo de desventaja (drogadicción, fracaso escolar, baja empleabilidad etc...)	<input type="checkbox"/>
5.2 Mayores (personas de más de 50 años)	<input type="checkbox"/>
5.3 Discapacitado/a	<input type="checkbox"/>
5.4 Inmigrantes/minorías étnicas	<input type="checkbox"/>
5.5 Personas con dificultades para reincorporarse al mercado laboral después de un periodo de inactividad	<input type="checkbox"/>
5.6 Padres/madres solteras	<input type="checkbox"/>
5.7 Otro colectivo no mencionado (especificar abajo)	<input type="checkbox"/>

Especificar

.....

.....

.....

P.6 Paro registrado

Señale (X) si el programa que se está analizando exige que:

	SI	NO	Ns/Nc
6.1 El participante debe estar inscrito como desempleado (INEM) antes de su participación en el programa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.2 El participante debe estar inscrito como desempleado (INEM) antes y durante su participación en el programa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P.7 Receptores de otros beneficios en metálico

Señale (X) si los participantes en este programa pueden ser receptores de otros beneficios en metálico.

	SI	NO	Ns/Nc
7.1 Prestación por desempleo (especificar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.2 Otra prestación en metálico ligada a la promoción del empleo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.3 Otras prestaciones en metálico (IMI, por ejemplo)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Especificar qué tipo de prestaciones

.....

.....

.....

P.8 Fuentes de financiación

Señale (X) para determinar cuál es la distribución de las siguientes instituciones en la aportación de los fondos para el desarrollo de este programa.

<i>Fuentes de financiación</i>	%
8.1 Presupuesto Gobierno Central	
8.2 Presupuesto de la Administración Autonómica	
8.3 Presupuesto de las Diputaciones Forales	
8.4 Presupuesto de la Autoridad Municipal	
8.5 Fondos de la Seguridad Social	
8.6 Fondos Sociales Europeos	
8.7 Otros (especificar)	
8.8 TOTAL	100

Especificar. Detallar los aspectos que no se pueden incluir en el cuadro anterior

.....

.....

.....

1.3. GASTO (2000)**P.9 Gasto**

Gasto o pago derivado de la ejecución del programa en el año 2000, haya sido el mismo abonado en el propio año 2000, en el año 2001 o en el año 2002. Se trata por lo tanto del gasto computado como obligación reconocida y no del gasto presupuestado.

	Miles de Euros	Millones de Pesetas
9.1 La información sobre gasto se presenta en:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tipo de Gasto	Receptores directos				Receptores indirectos		TOTAL
	Pagos a personas beneficiarias		Pagos a empresas beneficiarias		Pagos a proveedores de servicios		
	Cuantía	Ns/Nc	Cuantía	Ns/Nc	Cuantía	Ns/Nc	
9.2 Pagos sin justificación							
9.3 Pagos con justificación (facturas)							
9.4 Reducción de Contribuciones Sociales ¹							
9.5 Reducción de Impuestos ¹							
9.6 TOTAL							

¹ En los casos de reducción de contribuciones sociales y/o reducción de impuesto convendría estimarse la cantidad que el erario público ha dejado de percibir (normalmente suele ser en un año).

1.4. PARTICIPANTES (2000)

P.10 Participantes o beneficiarios del programa

Número de personas que se incorporan en el año 2000 al programa. (Si una persona se incorpora al programa dos veces en el año son dos participantes/beneficiarios).

a) Análisis de los participantes/beneficiarios según el sexo y el estado laboral previo(*)

Estado laboral previo	Número de hombres					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
10.1 Empleados/ocupados						
10.2 Inactivos						
10.3 Desempleados registrados						
10.4 Desempleados no registrados						
10.5 TOTAL						
Estado laboral previo	Número de mujeres					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
10.6 Empleadas/ocupadas						
10.7 Inactivas						
10.8 Desempleadas registradas						
10.9 Desempleadas no registradas						
10.10 TOTAL						
Estado laboral previo	Número TOTAL (hombres y mujeres)					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
10.11 Empleados/as						
10.12 Inactivos/as						
10.13 Desempleados/as registrados/as						
10.14 Desempleados/as no registrados/as						
10.15 TOTAL						

(*) Nota: si no existe información por sexo, rellenar el total.

b) Para los desempleados: análisis de los participantes/beneficiarios según la duración del desempleo.

Duración del desempleo antes de la participación	Número Total (hombres y mujeres)		
	Desempleados/as Registrados/as	Desempleados/as No Registrados/as	Desempleados/as TOTAL
10.16 Menos de 6 meses			
10.17 De 6 a 12 meses			
10.18 Más de 12 meses			
10.19 TOTAL			

P.11 Finalizaciones y abandonos del programa

Número de participantes/beneficiarios que dejaron el programa a lo largo del año 2000, bien sea por finalización del programa bien sea por abandono del mismo.

a) Número finalizaciones y abandonos por sexo y edad (*)

Razón de la salida	Número de hombres					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
11.1 Finalización						
11.2 Abandono						
11.3 TOTAL						
	Número de mujeres					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
11.4 Finalización						
11.5 Abandono						
11.6 TOTAL						
	TOTAL (hombres y mujeres)					
	menores 20 años	20-24 años	25-44 años	45-49 años	50 y más	Cualquier edad
11.7 Finalización						
11.8 Abandono						
11.9 TOTAL						

(*) Nota: si no existe información por sexo, rellenar el total.

b) Para los desempleados: número de finalizaciones y abandonos según la duración y el destino del saliente.

Duración del desempleo antes de la participación en el programa	Número de finalizaciones según el destino del beneficiario				
	Empleo	Paro	Otros Programas	Inactividad	No se sabe
11.10 Menos de 6 meses					
11.11 De 6 a 12 meses					
11.12 Más de 12 meses					
11.13 TOTAL					

Duración del desempleo antes de la participación en el programa	Número de abandonos según el destino del beneficiario				
	Empleo	Paro	Otros Programas	Inactividad	No se sabe
11.14 Menos de 6 meses					
11.15 De 6 a 12 meses					
11.16 Más de 12 meses					
11.17 TOTAL					

1.5. DURACIÓN

P.12 Duración de la participación en el programa (Sólo para los programas de formación)

Número de participantes según la duración de la participación en los cursos incluidos en este programa.

Tipo del curso según duración	TOTAL Participantes
12.1 Cursos de menos de 7 horas	
12.2 Cursos de entre 36 y 140 horas	
12.3 Cursos de entre 141 y 420 horas	
12.4 Cursos de entre 421 y 840 horas	
12.5 Cursos de más de 840 horas	
12.6 Fondos Sociales Europeos	
12.7 TOTAL	

1.6. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS PROGRAMAS

P.13 Gasto y participantes

Evolución temporal del gasto y de los participantes en los sucesivos programas llevados a cabo por la Institución.

	Miles de Euros	Millones de Pesetas
9.1 La información sobre gasto se presenta en:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	GASTO	NÚMERO DE PARTICIPANTES
13.2 Año 1998		
13.3 Año 1999		
13.4 Año 2000		
13.5 Año 2001		



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco